

NEWSLETTER

Der Kommentar

Mit Augenmaß

Der Internetverkehr wächst immer noch rasant. Obwohl die Zuwachsraten 2018 bei „nur“ 17% statt den 21% von 2014 liegen sollen, werden nach aktuellen Prognosen 2018 116 Exabytes monatlich anfallen, das wäre fast das Doppelte der heutigen Menge. Nicht verwunderlich ist daher, dass uns schon seit einigen Jahren die Diskussion über die ökonomischen Beziehungen im Ökosystem Internet beschäftigt. Verstanden haben wir sie bisher allenfalls ansatzweise.

Im Vordergrund steht aktuell auch eine Auseinandersetzung, in der der Interessengegensatz zwischen den Netzbetreibern in der Telekommunikation und den großen Internet-Plattformen herausgestellt wird. Profitiert eine Seite von der Vertiefung der Wertschöpfungskette im Internet „zu Unrecht“ mehr? Sollen sich beide Seiten an der Finanzierung des Ausbaus der neuen Breitbandnetze beteiligen? Regierungen und EU-Kommission nehmen hohen Anteil an der Debatte.

Wir diskutieren, ob OTT-(Over the Top)-Dienste wie Google Trittbrettfahrer der hohen Investitionen der Telekommunikationsunternehmen in hochleistungsfähige Netze sind, ob Telekommunikationsnetze über diskriminierende Verstöße beim Transport ihrer Datenpakete Anbieter von Inhalten und Applikationen um Kostenbeiträge erpressen wollen.

Plattformen, Plattformwettbewerb, zweiseitige Märkte, externe Effekte und Netzneutralität sind die eher wissen-

schaftlichen Begriffe der Analysen. Auch das WIK beteiligt sich seit einiger Zeit in einer Reihe von Studien an der Debatte.

Tatsache ist, dass Netze einerseits und Applikationen sowie Inhalte andererseits komplementär sind. Grundsätzlich neu ist das Auseinanderfallen verschiedener Wertschöpfungsstufen bei Komplementarität in Netzwirtschaften nicht. Es ist es eher der Re-

gelfall. In der Energie haben wir die Erzeugung über den Kraftwerkspark, dessen Stromproduktion über Netze verteilt wird. Im System der Eisenbahnen kennen wir Züge, die über die Trassen den Transport von Personen und Gütern bewerkstelligen. Wasserwerke und Wasserleitungen sind ein anderes Beispiel. In der Telekommunikation war dies lange insofern anders, als Sprache vom Nutzer selbst erzeugt wird. Eine vorgelagerte Wert-

In dieser Ausgabe

Berichte aus der laufenden Arbeit des WIK

- Der Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur zur Anreizregulierung: Eine Weichenstellung in Richtung intelligenter Netze? 4
- Analyse des Preissetzungsverhaltens der Netzbetreiber im Zähl- und Messwesen 5
- Zur Marktabgrenzung bei KEP-Diensten 8
- Qualitätsindikatoren im Brief- und Paketmarkt 10

Konferenzankündigung

- netconomica 2015 - An der Schnittstelle zwischen Markt und Netz: Herausforderungen für die Energiewirtschaft, Infrastrukturkonferenz am 29. September 2015 in Bonn 12

Berichte von Veranstaltungen

- 15. Königswinter Postal Seminar - Postal regulation and delivery markets in transition, 9.-11. Februar, Hirschburg, Königswinter 13
- WIK-Workshop zu Eisenbahnliberalisierung und -regulierung mit spanischer Wettbewerbs- und Regulierungsbehörde CNMC 16

Nachrichten aus dem Institut

- 16
- Veröffentlichungen des WIK 19

schöpfung oder gar einen vorgelagerten Markt gab es lange nicht. Erst mit dem Auftreten des Internets, seinen Diensten und Inhalten änderte sich dies.

In den anderen Sektoren, deren Leistung unter anderem in der Nutzung einer Infrastruktur, die ein natürliches Monopol darstellt, liegt, fordern wir verschieden tiefe Separierungsregeln. Im Energiebereich sind Netze und Erzeugung durch die von Brüssel vorgegebenen Regeln getrennt, im Eisenbahnbereich tobt seit Jahren ein Glaubenskrieg, ob eine Trennung von Netz und Betrieb der Deutschen Bahn mehr Verkehr auf die Schiene bringen könnte. Im Telekommunikationsbereich wird dies allenfalls für die Anschlussnetze diskutiert, und hier geht es nicht um die Zulassung anderer Dienste, die über die Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden, sondern um die Modalitäten des Zugriffs auf die Infrastruktur selbst, die letzte Meile zum Kunden, die als natürliches Monopol gesehen werden kann und die die Wettbewerber als notwendige Ergänzung ihrer eigenen Netze benötigen. Die Separierung von Netzen sowie Applikationen und Inhalten als „Erzeugerebene“ hat sich erst technisch aufgrund der Eigenschaften des Internetprotokolls und damit faktisch ergeben.

Das Angebot des Internets ist dabei vielfältiger, als die Namen, die in aller Munde sind, nahelegen. So sind die Dienstangebote des Internets allen Nutzern letztlich „over the top“, d.h. mit Hilfe der Dienstebene des Internetprotokolls „über“ die physikalische Infrastruktur, zugänglich. Das gilt für typische Massenmarktprodukte wie für das Geschäftskundensegment. Konkret als Konkurrenten verstehen Telekommunikationsanbieter die OTT-Anbieter vor allem im Sprach- und Nachrichten(SMS)bereich, wo Dienste wie Skype und WhatsApp hohe Attraktivität für Endkunden haben.

Trotz der Vielfalt an Optionen und Möglichkeiten des Internets sind TK-Netzbetreiber selten gleichzeitig OTT-Diensteanbieter, allenfalls in Randbereichen, obwohl sie über die Kundenbasis und -kontakte eigene Netzwerkeffekte erzeugen könnten. Eine Reihe von Angebotsversuchen, z.B. Joyn haben auf dem Markt im Wettbewerb mit anderen nicht richtig Fuß fassen können. Allerdings gibt es sehr wohl einzelne Beispiele, z. B. der Schweiz, in denen Telekommunikationsanbieter erfolgreiche eigene OTT-Angebote im Markt platzieren konnten. OTT-Diensteanbieter, die neben

ihrer typischen Infrastruktur, z.B. Servern, eigene Netze unterhalten, sind allerdings ebenso wenig präsent, sieht man von ersten Schritten für einen punktuellen Glasfaserausbau durch Google ab.

Wie immer bei nicht vertikal integrierten Unternehmen rückt der Aspekt der dynamischen Effizienz, also der Anreize und Umgang mit Investitionen in den Mittelpunkt. Im Energiebereich, in dem Separierung politisch durchgesetzt ist, werden hohe Transaktionskosten offensichtlich, z. B. wenn es um die Abstimmung des Baus von Windparks in der Nordsee und ihre Anbindung zum Transport von Strom geht. In UK hat eine erste Stufe der Bahnreform mit der strikten Separierung der Trassen zu deutlichen Unterinvestitionen, gar Unfällen als Folge der maroden Infrastruktur geführt. In der Folge wurde Organisation und Management der Infrastruktur völlig neu aufgestellt.

So ist auch die Frage für die Investitionen in Telekommunikationsnetze relevant, ob die Schnittstelle zwischen OTT und Netzbetreiber optimal geregelt sind, Anreize so gesetzt sind, dass effiziente Investitionen und Innovation nicht verhindert werden. Die vertikale Integration, Standardantwort des Ökonomen bei gravierenden Transaktionskosten zwischen den Wertschöpfungsebenen und bei Energie und Bahn durchaus Option, ist hier keine realistische Alternative. Sie hieße in der letzten Konsequenz die Integration von Internet und Telekommunikationsunternehmen, was absurd ist. Over the Top Dienste werden im Gegenteil weiter zunehmen, wenn man an Entwicklungen wie Big Data, Industrie 4.0 oder die „Sharing Economy“ denkt. Mit Friktionen wird man also dauerhaft leben müssen.

Wer bezahlt aber dann den Ausbau der Breitbandnetze, der nach Schätzungen des WIK etwa 80 Mrd. Euro verschlingen könnte?

Erste Adresse ist der Endkunde, der aus dem Produktbündel Applikation/ Inhalt und Zugang über Breitbandnetze profitiert, private Endverbraucher wie Firmenkunden. Natürlich zahlt dieser heute schon an die einzelnen Akteure, über Entgelte für Telekommunikation und direkte Entgelte für einzelne Internetdienste, zumeist aber denen eher mit Aufmerksamkeit, über Cookies, Überlassen von Nutzerdaten und Akzeptieren von Werbung der OTT-Angebote. Die Bereitschaft dagegen, allein höhere Bandbreiten über höhere Entgelte zu entlohnen, ist aller-

dings, so Klagen für Deutschland und viele Studien, begrenzt. Natürlich gibt es über Netzwerkeffekte, Economies of Scale, auch bei der technischen Ausrüstung, einen Kostendruck nach unten, der die mangelnde Zahlungsbereitschaft der Kunden aus Sicht des Anbieters abmildert. Deswegen und vor allem aber muss man wohl auf eine Steigerung der Nachfrage, also der take-up-Rate, setzen, die gerade bei hochbitratigen Netzen noch ausgesprochen gering ist. Wettbewerb in der Telekommunikation, das Gewinnen von neuen oder das Halten von Kunden, ist sicherlich ein Treiber für nachfragegerechte Angebote und hilft, Marktpotentiale zu entwickeln. Prinzipiell setzt das aber attraktive Nutzungen und Inhalte für alle Netze voraus. So lebt man die bereits erwähnte Komplementarität.

Natürlich drängt sich aber auch die Ansprache der „Erzeugerebene“ um einen Finanzierungsbeitrag auf. Hier geht es in der oberflächlichen Debatte direkt um die Verteilung der Gewinne zwischen TK-Netzbetreibern und den Anbietern von Internetdiensten, die allerdings im seltensten Fall selbst direkte Zahlungen von den Endnutzern dieser Dienste erhalten. Kann man Beiträge von Google & Co zur Finanzierung der unbestritten hohen Investitionen in neue Netze über die jetzt schon bezahlten Beträge für ihre Konnektivität erwarten? Soll man ihnen gesicherte Qualitäten oder andere Vorzugsbehandlungen einräumen, um ihre Zahlungsbereitschaft durch ein maßgeschneidertes Angebot zu erhöhen?

Die Theorie der zweiseitigen Märkte möchte ich hier nicht strapazieren, vielleicht auch, weil sie mir unter manchen Aspekten zu einfach erscheint. Wie grenzt man Märkte in diesem Zusammenhang ab? Was sind Plattformen und ihr jeweiliges Geschäftsmodell genau? Gibt es nicht etliche Plattformen, die bestreitbar sind? Sind OTTs und ISPs (Internet Service Provider) nicht beide Plattformen, die zudem manchmal hintereinander geschaltet sind? Anbieter im Internet sind auch Investoren. Ihre direkten und indirekten Investitionen in Europa übertreffen z.B. aktuell die in allen anderen Weltregionen, einschließlich Nordamerika. Content Delivery Networks (CDN) oder die schon erwähnten punktuellen Investitionen in eigene Netze wären einer der Wege aus Sicht der OTT, allzu forsche Netzbetreiber zu disziplinieren.

Mir geht es vor allem in dieser Diskussion darum, dass sie mir zu schmal

geführt scheint. Es gibt zahlreiche Studien über die Wachstumspotentiale für die Gesamtgesellschaft durch bessere Nutzung von IT, Internet-of-Things, von Cloud über M2M, Smart Cities, eCommerce, Big Data, „Sharing Economy“, um nur einige Schlagworte zu nennen. Hier geht es vor allem um positive indirekte Effekte auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Nicht-IT-Bereiche durch Nutzung von Diensten aus dem Web, Digitalisierung, Software und Virtualisierung. Es gibt Studien, die belegen, dass die Produktivitätslücke zwischen den USA und Europa keineswegs auf eine mangelhafte Telekommunikationsinfrastruktur, sondern vielmehr nicht unerheblich auf die mangelnde Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik in Europa zurückgeführt werden kann.

Insofern ist es eine höchst bedeutende Frage, wie Zahlungsbeziehungen zwischen Content- und Applikationsanbieter einerseits und Telekommunikationsunternehmen andererseits aussehen könnten. Bei ihrer Beantwortung kann es nicht allein um eine Verteilungsfrage zwischen Google und Telekommunikationsunternehmen gehen. Wenn sich der Preis für den Zugang zu den Telekommunikationsnetzen für die OTT-Dienste erhöht, wird nicht alles bleiben wie es ist, nur der Gewinn der OTT-Anbieter ist um diese Zahlungen reduziert. Natürlich wird es entsprechend der Preiselastizität Anpassungen auf der Endkundenebene geben, soweit diese tatsächlich Entgelte für die Nutzung entrichten. Oder aber es wird bei den Mengen, vor allem aber in der Qualität Anpassungen geben. Innovative Newcomer würden auf eine Hürde für ihren Markteintritt treffen. Es geht hier also nicht nur um die Art der Finanzierung des Breitbandausbaus. Es wird auch implizit im Kern darüber entschieden, was, zu welchem Preis und in welcher Qualität Unternehmen und Endnutzern an Diensten zur Verfügung steht, und wie deren Nutzung wohlfahrtssteigernde Effekte entfalten könnte.

Was bedeutet diese besondere Relevanz, wie sich Dienste und Applikationen aus dem Netz entfalten können, für die Telekommunikationsunternehmen?

Natürlich sollten die Telekommunikationsnetzbetreiber angesichts der gewandelten Wertschöpfungskette Raum haben, neue Geschäfts- und Preismodelle zu erproben. Wie schon Medien- oder Musikbranche kämpfen sie nach der Digitalisierung zentraler Dienste um ihr Geschäftsmodell. Änderungen werden wir akzeptieren müssen. Preisdiskriminierung ist nicht per se schlecht, in vielen Fällen sogar wohlfahrtssteigernd. Es sind Konzepte von Transportklassen und Preisdifferenzierungen vorstellbar, die entgegen mancher Behauptung von allzu eifrigen Netzaktivisten sicherlich zur Erhöhung der Effizienz und Wohlfahrt beitragen. Sie können auch für manche OTT-Dienste z.B. für Geschäftskundenprodukte attraktiv sein. Sind Dienste wie ehealth, egovernment, intelligente vernetzte Lösungen für Verkehr und Energie ohne spezielle Transportqualitäten über Breitbandnetze vorstellbar? Kann gerade so nicht Raum für Innovationen eröffnet werden, ist das vielleicht nicht nur das Privileg des heutigen best-effort-Internets? Zunehmende Kapazitäten auch in den Anschlussnetzen ermöglichen es theoretisch, spezialisierte Dienste zuzulassen, ohne die Entwicklungsmöglichkeiten des best-effort Internets zu begrenzen. Hier fehlen nur noch Instrumente für die praktische Anwendung, z.B. um eine glasklare Trennung zwischen Internet- und sonstigen Breitbanddiensten zu erreichen und wettbewerbsschädliche Diskriminierungen feststellen zu können. Könnte man sie genau und nachprüfbar transparent und rechtssicher formulieren, wäre man einen großen Schritt weiter.

Was sollte die Politik aber sonst noch tun? Sicherlich gibt es viele Rahmenbedingungen, die überdacht werden müssen, damit ein level playing field zwischen allen Playern hergestellt ist.

Ich denke hier z.B. an Steuerrecht, Datenschutz- und Urheberrechtsregeln. Vieles muss angepasst werden, Friktionen zwischen den unterschiedlichen sektoralen wie mitgliedstaatlichen Grundlagen beseitigt werden, um den neuen Möglichkeiten von Digitalisierung und Vernetzung im positiven Sinne Rechnung tragen zu können. Vor allem wünsche ich mir hier starkes Wettbewerbsrecht, das wohlabgewogen Plattformen, OTT-Dienste und Netze beurteilt. All dies muss vor allem auf europäischer Ebene geschehen, insbesondere um europäische Geschäftsmodelle ohne Friktionen zuzulassen.

Voreilige wirtschaftspolitische Interventionen, also staatliche Eingriffe, die mehr als Rahmenbedingungen setzen, sondern industriepolitisch europäische Champions schützen wollen, sind mit äußerster Skepsis zu betrachten. Die wiederholten Versuche der amerikanischen FCC, Netzneutralität zu garantieren (der letzte 400 Seiten dick), oder die heftige europäische Diskussion zu Plattformen zeigen, dass Lösungen nicht wohlfeil sind. Vielleicht wäre manche restriktive Auflage den großen Anbietern des Internets gar angenehm, weil so der Staat helfen würde, Marktzutrittschürden für lästige Newcomer zu errichten? Noch haben wir das Ökosystem Internet nicht verstanden. Das Risiko ist hoch, dass wir Entwicklungen von vorneherein bürokratisch behindern, statt Entwicklungsmöglichkeiten offen zu lassen.

Als die ersten Autos über die Straßen fahren, musste ihnen jemand voran gehen, um sicherzustellen, dass der Weg frei war. Das ist ein plastisches Beispiel, wie fortschrittsfeindliche Ängstlichkeit und Bürokratie es verhindern, die Vorteile der Innovation zu nutzen. Haben wir das in Europa bei Digitalisierung und Vernetzung nicht bisher, sozusagen in der ersten Halbzeit, entsprechend gemacht? Gegen viele OTT-Diensteanbieter Boden verloren und Produktivitätswachstum geopfert? Sollten wir nicht jetzt auf unsere Stärken in Wirtschaft und Gesellschaft vertrauen und in der zweiten Halbzeit der Digitalisierung endlich mit positivem Pragmatismus in die Offensive gehen?

Iris Henseler-Unger

Der Evaluierungsbericht der Bundesnetzagentur zur Anreizregulierung: Eine Weichenstellung in Richtung intelligenter Netze?

Bei den Diskussionen rund um die Energiewende wird heftig um viele Aspekte des zukünftigen Designs der Energiewirtschaft gerungen. Ein Punkt, dem in der öffentlichen Wahrnehmung bisher noch relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde, ist die zukünftige Ausgestaltung der Regulierung der deutschen Strom- und Gasnetze. Dabei werden dort die Rahmenbedingungen festgelegt, die darüber entscheiden werden, inwiefern der zukünftig notwendige Umbau der deutschen Netze gelingen wird, um die zunehmend volatile Einspeisung durch die erneuerbaren Energien aufzunehmen bei gleichzeitiger Gewährleistung der Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit für die Verbraucher.

In diesem Kontext hat die Bundesnetzagentur (BNetzA) am 21. Januar 2015 dem Bundeswirtschaftsministerium einen Evaluierungsbericht des derzeit geltenden Regimes mit Vorschlägen für mögliche Weiterentwicklungen des regulatorischen Rahmens vorgelegt. Im Folgenden wird ein grober Einblick in den derzeitigen Diskussionsstand gegeben. Dabei sind auch die Vorschläge mit eingegangen, die WIK im Rahmen des Projektes IRIN mit erarbeitet hat.

Bis 2009 unterlagen die deutschen Energienetze einer Kostenregulierung. Diese führte zwar zu ausreichen-

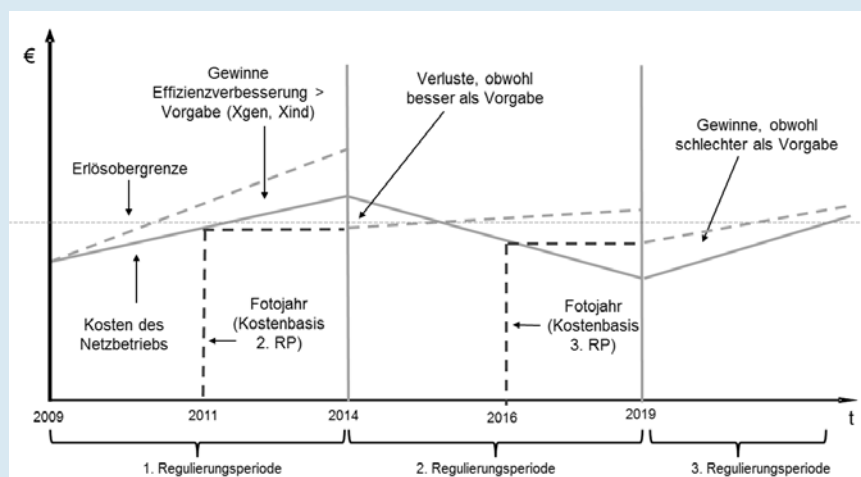
den Investitionen. Da die Aufsichtsbehörden jedoch nur unzureichende Informationen über die Notwendigkeit der getroffenen Maßnahmen und die Kostenhöhe hatten, stellte sich oft die Frage, ob der Leitungsbau und Betrieb auch effizient durchgeführt wurde. Ein geeigneter Kontrollmaßstab war nicht vorhanden. Um dies zu gewährleisten, wurde 2009 (für die Gasnetze 2010) die Kostenregulierung durch die Anreizregulierung abgelöst. Der grundsätzliche Wirkungsmechanismus ist in Abbildung 1 dargestellt.

Das charakteristische Merkmal der Anreizregulierung ist die temporäre Entkopplung der Kosten eines Netzbetreibers von seinen Erlösen während einer Regulierungsperiode. Zu Beginn der fünfjährigen Regulierungsperiode werden die Erlöse auf dem Niveau der Kosten in einem bestimmten Fotojahr eingerastet. Für die 2. Regulierungsperiode waren dies z.B. die Kosten des Netzbetreibers aus dem Jahr 2011. Der Erlösverlauf ergibt sich zum wesentlichen Teil aus den Vorgaben über die zu erwartende Inflation, generelle Produktivitätsverbesserungen (Xgen) sowie netzbetreiberspezifischen Vorgaben, individuelle Ineffizienzen gegenüber vergleichbaren effizienten Netzbetreibern (Xind) aufzuholen. Während der generelle X-Faktor für alle Netzbetreiber einheitlich angewendet wird, werden die individuellen

Effizienzvorgaben im Rahmen eines Effizienzvergleichs aller Netzbetreiber (Benchmarking) ermittelt. Die Möglichkeit, Gewinne über die gewährte Eigenkapitalverzinsung hinaus zu erwirtschaften, indem der Netzbetreiber die Vorgaben übertrifft, sowie die Gefahr, im Rahmen des Benchmarkings für ineffizientes Verhalten abgestraft zu werden, sollen den Netzbetreiber zu Effizienz anreizen.

Die BNetzA hat bereits Ende 2013 mit umfangreichen Konsultationen zur Evaluierung der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) begonnen. In diesem Kontext wurden vielfältige Einwände geltend gemacht und Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Ein großer Punkt sind die der ARegV immanenten Zeitverzüge. So bilden die tatsächlichen Kosten eines so genannten Fotojahres die Grundlage für die Bestimmung der Erlösobergrenze in der darauffolgenden Regulierungsperiode. Dies bedeutet insbesondere für durch Investitionen bedingte Kapitalkosten, dass sieben Jahre zwischen erstmaligem Anfall der Kosten und tatsächlicher Berücksichtigung in der Erlösobergrenze vergehen können (so genannter t-7 Verzug). Während ein Zeitverzug bei sinkenden Kosten unkritisch ist, führt er bei steigenden Kosten zu einer Situation, in der der Netzbetreiber, obwohl er die Vorgaben übertrifft, die zugestandene Eigenkapitalverzinsung nicht verdienen kann. Dies ist in Abbildung 1 für den Übergang von der ersten zur zweiten Regulierungsperiode schematisch dargestellt. Bei sinkenden Kosten wirkt der Mechanismus zugunsten der Netzbetreiber. Infolge der Energiewende werden aufgrund der erforderlichen Investitionen jedoch in Zukunft eher steigende als sinkende Netzkosten erwartet. In diesem Fall mindert der Zeitverzug tendenziell Anreize, in Netze zu investieren. Diesem Umstand wurde bereits in der Vergangenheit partiell Rechnung getragen über die Möglichkeiten, im Rahmen der Beantragung von Investitionsmaßnahmen nach § 23 ARegV und dem Erweiterungsfaktor nach § 10 ARegV entsprechende Anpassungen der Erlösobergrenze zu erreichen.

Abbildung 1: Wirkungsmechanismus der Anreizregulierung



Quelle: WIK

Ein weiterer Kritikpunkt zielt auf unzureichende Innovationsanreize ab. Während für die erforderlichen F&E-Aufwendungen eine Ergänzung durch § 25a ARegV erfolgte, besteht weiterhin die Problematik, dass Effizienzgewinne nur innerhalb einer Regulierungsperiode realisiert werden können. Durch das Einrasten auf das tatsächliche Kostenniveau zu Beginn einer jeden Regulierungsperiode werden entsprechende Gewinne abgeschöpft und an die Endkunden weitergegeben. Insbesondere bei Smart Grids, wo das Wirksamwerden entsprechender Effizienzvorteile auf längere Sicht und somit periodenübergreifend erwartet wird, wird diese Abschöpfung kritisch gesehen. Bei Investitionen in intelligente Netze wird zudem eine weitere Verzerrung angemahnt, dass der bestehende Rahmen kapitalintensive Maßnahmen bevorteile, während Smart Grids gerade darauf abzielen, Kupfer (Kapital) durch Intelligenz (Betriebskosten) zu ersetzen.

Die BNetzA hat in ihrem Evaluierungsbericht vier Grundmodelle vorgeschlagen, wie die Anreizregulierung weiterentwickelt werden könnte, wobei sie sich tendenziell für eine Ergänzung des bestehenden Systems um verbesserte Innovationsanreize („ARegV 2.0“) ausspricht. Diese könnten in einem speziellen Bonus für effiziente Netzbetreiber oder einem so genannten Efficiency-Carry-Over bestehen. Während der Bonus das grundsätzliche Anreizproblem nur unzureichend

adressiert, greift das Efficiency-Carry-Over die Problematik bei Innovationsrenten direkt auf, indem Netzbetreibern erlaubt wird, einen Teil ihrer realisierten Effizienzgewinne in die nächste Regulierungsperiode zu übertragen. Die Übertragung findet in der wettbewerblichen Welt eine Analogie, in der Innovationsrenten über Diffusionsprozesse erst mit der Zeit abgeschmolzen werden. In einer zweiten Modellvariante ist zusätzlich eine differenzierte Regulierung von Netzbetreibern vorgesehen, die besonders von der Energiewende betroffen sind. Um der Investitionsproblematik zu begegnen, soll diesen Netzbetreibern die Möglichkeit eingeräumt werden, auch in unteren Spannungsebenen (< 110 KV) von § 23 ARegV Gebrauch zu machen, was bisher nicht möglich ist. Durch ein entsprechendes Aufgriffkriterium würde neben den Netzbetreibern im Vereinfachten Verfahren nach § 24 ARegV eine weitere Wahlmöglichkeit eingeräumt werden mit harten, durch den Normgeber vorgegebenen Schwellenwerten. Solche harten Grenzsetzungen bedingen immer auch eine gewisse Zufälligkeit, ob der betroffene Netzbetreiber gerade unter das Kriterium fällt oder nicht. Grundsätzlich ließe sich eine solche ausdifferenzierte Regulierung mit Wahlmöglichkeiten für Netzbetreiber auch weicher und in Kombination mit ökonomischen Anreizen im Rahmen eines so genannten Sliding Scale Mechanismus ausgestalten.

Zwei weitere Vorschläge im Evaluierungsbericht sehen zur Adressierung der Investitionsproblematik die kontinuierliche Aktualisierung der Kapitalkosten vor, indem Plangrößen anstelle der Istkosten in die Erlösobergrenze eingehen und ein jährlicher Soll-Ist-Abgleich vorgenommen wird. Diese Weiterentwicklungsoption wird vor allem von den Bundesländern und weiten Teilen der Branche favorisiert. Während die Zeitverzugsproblematik gelöst wäre, würde die Verzerrungswirkung zugunsten kapitalintensiver Investitionen tendenziell allerdings noch verstärkt werden. Letzterem müsste insbesondere vor dem Hintergrund der eher betriebskostenlastigen Smart Grid-Maßnahmen durch weitere Regelungen entgegengewirkt werden.

Es bleibt spannend, was in den folgenden Wochen und Monaten im politischen Entscheidungsfindungsprozess herauskommen wird. Das Ergebnis wird auf jeden Fall maßgeblich die Aktivitäten im Netzbereich in den nächsten Jahren beeinflussen. Dabei sollte vor allem auf eine technologie-neutrale Weiterentwicklung geachtet werden. Dies bedingt, dass bestehende und klar identifizierte Nachteile für bestimmte technische Optionen ausgeglichen werden, ohne wiederum zu einer Bevorteilung dieser Maßnahmen umzuschlagen.

Marcus Stronzik

Analyse des Preissetzungsverhaltens der Netzbetreiber im Zähl- und Messwesen

Vorbemerkungen

Das Zähl- und Messwesen in der deutschen Elektrizitätswirtschaft ist seit der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes und der Einführung der Messzugangsverordnung im Jahr 2008 vollständig liberalisiert. Somit steht dem Stromkunden nun nicht mehr nur die Wahl des Messstellenbetreibers offen, sondern es ist ihm auch möglich, seinen Messdienstleister eigenmächtig zu wählen. Während der Messstellenbetrieb den Einbau, den Betrieb und die Wartung von Messeinrichtungen umfasst, beinhaltet die Messung die Messwerterfassung und die Weitergabe der entsprechenden Werte an den Netzbetreiber. Vormals wurden diesen beiden Dienstleistungen vom zuständigen Netzbetreiber wahrgenommen, der zusätzlich noch

für die Dienstleistung Abrechnung verantwortlich war und dafür den Netzkunden ein gemeinsames Entgelt in Rechnung stellte. Die Abrechnung berücksichtigt sämtliche Leistungen, die bei gegebenen Messwerten zur vollständigen Rechnungslegung erforderlich sind. Dies umfasst neben Kundenbetreuung, Rechnungslegung, Forderungsmanagement und Archivierung der Daten auch die Messwertaufbereitung und -weitergabe.

Der Gesetzgeber verfolgte mit der Liberalisierung das Ziel, einen wettbewerblichen Markt für das Messwesen zu etablieren und dadurch Effizienzsteigerungen zu generieren sowie die Erbringung von Energiedienstleistungen weiter zu optimieren. So sollte durch einen marktgetriebenen Prozess die Einführung

intelligenter Zähler gefördert werden, mithilfe derer die Endkonsumenten beispielsweise in die Lage versetzt werden, ihren Energieverbrauch besser zu steuern. Der Hintergedanke war hierbei durch moderne Messeinrichtungen eine Voraussetzung für variable Tarife zu schaffen und damit Energieeinsparungen, Möglichkeiten für effizientere Geschäftsprozesse, effizienteres Lastmanagement und innovative Netzsteuerung anzureizen.¹

Die Öffnung des Marktes für das Zähl- und Messwesen hat dazu geführt, dass die Entgelte für Messstellenbetrieb und Messen auf einem wettbewerblichen Markt zu erwirtschaften sind, auf dem neben den Netzbetreibern, die grundzuständiger Messstellenbetreiber bzw. Messdienstleister sind, auch dritte Messstellen- bzw.

Messdienstleister aktiv sein können.² Im Gegensatz dazu wird das Abrechnungsentgelt weiterhin ausschließlich vom zuständigen Netzbetreiber erhoben, der dabei als regulierter Monopolist keinem Wettbewerbsdruck ausgeliefert ist. Zwar werden alle drei Entgelte der Regulierungsbehörde übermittelt, die diese im Rahmen der Anreizregulierung in der Erlösobergrenze berücksichtigt; jedoch findet keine spezifische Preiskontrolle der einzelnen Entgelte statt.³

Die durch die Liberalisierung induzierte Wettbewerbssituation setzt die Netzbetreiber unter Druck, ihre Messstellenbetriebs- und Messentgelte zu senken, um eine bessere Wettbewerbsposition einnehmen zu können. Gleichzeitig besteht für sie aber möglicherweise der Anreiz strategisch zu agieren, indem sie Messentgeltbestandteile in die Abrechnungsentgelte verschieben. Dies würde bedeuten, dass sie Quersubventionierung betreiben, indem sie die Messentgelte senken und gleichzeitig die Abrechnungsentgelte erhöhen, um Erlösreduktionen auszugleichen. Dies hätte zur Konsequenz, dass dritte Messstellenbetreiber bzw. Messdienstleister diskriminiert und im Extremfall aus dem Markt gedrängt werden, da sie kein Abrechnungsentgelt erheben können. Dieses Verhalten kann zum einen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen problematisch sein, da sich die betreffenden Netzbetreiber möglicherweise einen unrechtmäßigen Vorteil gegenüber dritten Wettbewerbern verschaffen. Zum anderen wird unter Umständen gegen die Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) verstoßen, sofern die verlangten Preise unterhalb der eigentlichen Kosten liegen. So verlangt § 20 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 StromNEV von den Netzbetreibern eine kostendeckende Bestimmung der Entgelte für Messstellenbetrieb, Messung und Abrechnung, was bedeutet, dass die jeweiligen Erlöse der einzelnen Entgelte ausreichen müssen, um die Kosten der entsprechenden Dienstleistung zu decken. Vor dem Hintergrund des gegenwärtig sehr geringen Marktanteils unabhängiger Messstellenbetreiber von deutlich unter 10%⁴ erscheint strategisches Verhalten der Netzbetreiber nicht ausgeschlossen.

Ziel dieses Diskussionsbeitrages ist es empirisch zu überprüfen, ob Evidenz für das zuvor beschriebene strategische Verhalten der Netzbetreiber⁵ festgestellt werden kann. Im Zuge der Untersuchung kommen neben der deskriptiven Statistik auch paneldatenökonometrische Methoden zur Anwendung. Ausgangspunkt der Analyse

sind jährliche Messstellenbetriebs-, Mess- und Abrechnungsentgelte von knapp 800 Verteilnetzbetreibern der Jahre 2007 bis 2014, die nach dem Standardlastprofil abgerechnete Kunden in der Niederspannung (d.h. Haushalts- und Gewerbekunden mit einem Stromverbrauch unter 100.000 kWh) zu entrichten haben. Damit werden etwas über 40 Mio. Zählpunkte in Deutschland erfasst, die vorwiegend noch mit elektromechanischen, nicht fernauslesbaren Ferraris-Zählern ausgestattet sind.

Mess- und Abrechnungsentgelte und die zugrundeliegenden Kostenstrukturen

Die Entgelte für Messstellenbetrieb, Messdienstleistung und Abrechnung sind den Netzentgelten zuzuordnen. Bei einem durchschnittlichen Haushaltskunden machten die Nettonetzentgelte im Jahr 2014 19,9% und die Entgelte für Messstellenbetrieb, Messdienstleistung und Abrechnung zusammen 2,3% des durchschnittlichen Stromendkundenpreises von 29,53 ct/kWh aus.⁶

Wie zuvor erwähnt müssen die Entgelte für Messstellenbetrieb, Messung und Abrechnung kostendeckend sein. Generell lässt sich festhalten, dass die Kosten bei Messstellenbetrieb und Messung stark von der Auswahl der Technologien und Zählertypen abhängen,

aufgrund technologischer Entwicklungen oder Preisänderungen etc., geben sie dennoch einen sehr guten Eindruck über die zugrundeliegenden Kostenstrukturen.

Empirische Datenanalyse

Die empirische Analyse fußt auf Daten des Verbandes der Energieabnehmer (VEA). Der Zeithorizont der Analyse erstreckt sich über die Periode 2007 bis 2014 und basiert auf jährlichen Beobachtungen. Die Stichprobe beinhaltet nach einer Datenbereinigung 796 Stromverteilnetzbetreiber und damit rund 90% der deutschen Verteilnetzbetreiber. Auf eine Betrachtung der Kunden mit registrierender Leistungsmessung (RLM) und damit auch auf eine Betrachtung anderer Spannungsebenen wird verzichtet, da die Entgeltermittlung bei RLM-Kunden in der Regel auf einer Mischkalkulation fußt, was einen verzerrenden Einfluss auf die Ergebnisse einer Datenanalyse haben kann. Für die weitere Analyse sind zwei Preise von besonderer Bedeutung. Zum einen ist dies der Messpreis. Dieser wird in dieser Studie verstanden als die Summe aus zwei Bestandteilen: den Preisen für den Messstellenbetrieb und die Messung. Daneben steht der Abrechnungspreis. Beide Preise beziehen sich jeweils auf den 31.12. des entsprechenden Jahres. Der Gesamtpreis ist die Summe aus Mess- und Abrechnungspreis. Die deskriptive Analyse zeigt insbe-

Tabelle 1: Deskriptive Statistiken

Variable	Beobachtungen	Mittelwert	Standardabweichung	Min	Max
Messpreis	6179	11,98	3,04	2,68	30,6
Abrechnungspreis	6232	10,57	2,84	0,53	27,62
Gesamtpreis	6176	22,56	4,32	3,56	49,17
Verhältnis Mess- zu Abrechnungspreis	6176	0,53	0,09	0,17	0,93

Quelle: WIK auf Basis der VEA-Datenbank. Mittelwert, Min und Max sind in € angegeben.

gen, während bei der Abrechnung der Grad der Standardisierung des Abrechnungsprozesses maßgeblich ist. Weitere Kostenreiber sind Unternehmenscharakteristika der Netzbetreiber wie Unternehmensgröße, Anzahl der Unternehmenssparten oder die Belegenheit des Netzes. Laut LBD (2008)⁷ entsprechen bei Standardlastprofilkunden die kosteneffizienten Preise für den Messstellenbetrieb pro Zähler zwischen 6,50€ und 10,60€, für die Messung zwischen 5,10€ und 5,40€ und für die Abrechnung zwischen 6,50€ und 7€. Auch wenn sich die effizienten Kosten seit der Erstellung dieser Studie möglicherweise leicht verändert haben könnten, beispielsweise

sondere zwei Dinge. Zum einen sanken die durchschnittlichen Messentgelte im Jahr nach der Liberalisierung dauerhaft um über 10%, während die durchschnittlichen Abrechnungsentgelte nahezu unverändert blieben. Gleichzeitig sind bei beiden Entgelten die Preisunterschiede zwischen einzelnen Netzbetreibern gewaltig; sie gehen im Extremfall sogar über das 10-fache hinaus (siehe Tabelle 1). Einige Netzbetreiber setzen dementsprechend Preise an, die zum Teil deutlich unter den zuvor dargestellten kosteneffizienten Preisen liegen. Zum zweiten gibt es gewisse Indizien für eine Quersubventionierung der Messentgelte durch Abrechnungs-

entgelte bestimmter Netzbetreiber. So senkten 410 der knapp 800 Netzbetreiber die Messentgelte in einem Jahr und erhöhten gleichzeitig die Abrechnungsentgelte. Deutlichere Indizien für strategisches Verhalten erhält man, wenn man die Netzbetreiber betrachtet, die die Messentgelte eines Jahres um denselben Betrag senkten, um den sie das Abrechnungsentgelt erhöhten. Dieses Verhalten konnte insgesamt bei 39 Netzbetreibern festgestellt werden. Tabelle 2 illustriert dies in anonymisierter Form für zwei besonders charakteristische Beispiele. Netzbetreiber A hat beispielsweise den Gesamtpreis über den Zeitraum 2007-2014 unverändert bei 24,90€ belassen. Im Zeitverlauf passte er jedoch Preise dreimalig an, wodurch sich das Verhältnis der beiden Preisbestandteile umkehrte. Auch bei Netzbetreiber B blieb der Gesamtpreis nahezu unverändert, wobei sich der Abrechnungspreis von 2008 auf 2009 mehr als verdoppelte, während sich der Messpreis um den gleichen Betrag reduzierte.

Der für unsere Analyse verwendete ökonometrische Ansatz fußt auf der Paneldatenökonometrie. Zur Anwendung kommt ein Two-Way-Fixed-Effects Panel Regressionsmodell. Die zugrundeliegende Schätzgleichung hat folgende Gestalt:

$$\text{Abrechnungspreis}_i = \text{Messpreis}_i + \text{FirmenDummy}_i + \text{JahresDummy}_t + \varepsilon_{it}$$

Die Variablen Abrechnungspreis und Messpreis sind fett gedruckt, da die Regressionen auch mit transformierten Preisen (Bildung der ersten Differenzen, Logarithmieren der Variablen) durchgeführt wurden. Daneben sind in der Schätzgleichung Firmen- wie auch Jahresdummies berücksichtigt. Diese kontrollieren für über die Zeit nicht veränderliche (zeitinvarianten) Merkmale der einzelnen Firmen bzw. für konstante jahresspezifische Effekte. Beispielhaft genannt seien hier firmenspezifische Charakteristika wie Unternehmensgröße, Anzahl der Unternehmenssparten, Belegenheit des Netzes (städtischer vs. ländlicher Netzbetreiber) und vorwiegend eingesetzte Messsysteme bzw. technologischer Fortschritt und Nachfrageschocks bei Messeinrichtungen und Abrechnungsprozessen. Folglich wird mit diesem Modell die Variation innerhalb eines Unternehmens gemessen, bei gleichzeitiger Kontrolle für alle zeitinvarianten Merkmale. Im Kern wird mit dieser Spezifikation der Frage nachgegangen, inwieweit sich eine Veränderung der Messpreise auf die Abrechnungspreise auswirkt. Dabei werden zu einem die individu-

Tabelle 2: Mess- und Abrechnungspreise einzelner Netzbetreiber

Netzbetreiber	Jahr	Messpreis	Abrechnungspreis	Gesamtpreis
Netzbetreiber A	2007	14,8	10,1	24,9
	2008	14,8	10,1	24,9
	2009	14,8	10,1	24,9
	2010	12,8	12,1	24,9
	2011	11,3	13,6	24,9
	2012	11,1	13,8	24,9
	2013	11,1	13,8	24,9
	2014	11,1	13,8	24,9
Netzbetreiber B	2007	11,8	3,8	15,6
	2008	11,79	3,81	15,6
	2009	7,6	8	15,6
	2010	7,6	8	15,6
	2011	7,6	8	15,6
	2012	7,91	8	15,91
	2013	7,91	8	15,91
	2014	7,91	8	15,91

Quelle: WIK auf Basis der VEA-Datenbank. Preise sind in € angegeben.

ellen Preisniveaus analysiert und zum anderen wird betrachtet, wie sich die jährliche Veränderungsrate der Messpreise auf die die jährliche Veränderungsrate der Abrechnungspreise auswirkt.

In Tabelle 3 sind die Ergebnisse für die gesamte Stichprobe dargestellt. Das Vorzeichen des Messpreises ist in allen drei Schätzungen negativ und durchweg signifikant. Ein Anstieg des Messpreises eines Netzbetreibers scheint demzufolge im Durchschnitt mit einem Absinken seines Abrechnungspreises einherzugehen. Damit kann der Vorwurf, dass einige Netzbetreiber die Messentgelte gesenkt haben und zugleich die Abrechnungspreise erhöht haben, mit empirischer Evidenz belegt werden. Der Erklärungsgehalt des Gesamtmodells (R^2 within) ist bei allen drei Spezifikatio-

nen sehr gering. Dies ist nicht verwunderlich, da Firmendummies nicht in die Berechnung des R^2 within eingehen und zudem im Zeitablauf eine sehr geringe Varianz der Abrechnungs- und Messpreise zu beobachten ist.

Es ist zu vermuten, dass nicht alle Netzbetreiber Quersubventionierung betreiben, indem sie die Messentgelte senken, um gleichzeitig die Abrechnungsentgelte zu erhöhen. Um den Kreis der Netzbetreiber einzugrenzen, die potentiell so gehandelt haben, wird das Sample in kleinere Einheiten aufgespalten. So ist es möglich Netzbetreibergruppen zu identifizieren, für die es wahrscheinlicher bzw. weniger wahrscheinlicher ist, dass sie entsprechend strategisch agieren. Beim ersten untersuchten Cluster „große vs. kleine Netzbetreiber“ sind deutlich Unterschiede zu erkennen. Die kleinen

Tabelle 3: Ergebnisse der Panelregression

Abhängige Variable: Abrechnungspreis	Preise in Levels	Preise in Differenzen	Preise in Logs
Messpreis	-0,12*** (0,04)	-0,09** (0,04)	-0,10* (0,06)
Jahresdummies	Ja	Ja	Ja
R^2 within	0,03	0,02	0,02
F-Test	7,97 (0,00)	6,95 (0,00)	7,88 (0,00)
Anzahl der Netzbetreiber	796	796	796
Anzahl der Beobachtungen	6176	5348	6176

Schätzergebnisse basierend auf einer two-way-fixed-effects Panel Regression; *p < 0,10, **p < 0,05, ***p < 0,01; robuste Standardfehler in Klammern.

Netzbetreiber mit weniger als 100.000 Kunden verhalten sich im Durchschnitt analog zur gesamten Stichprobe. Im Gegensatz dazu ist bei der Gruppe der großen Netzbetreiber kein signifikanter Zusammenhang feststellbar. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass für Verteilnetzbetreiber mit mehr als 100.000 Kunden striktere Entflechtungsregeln gelten wie die rechtliche und operationelle Entflechtung. Kleinere Netzbetreiber sind davon gemäß § 7 und 7a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) explizit ausgenommen. Diese strengeren Entflechtungsregeln können dazu führen, dass das zuvor beschriebene strategische Verhalten der Verteilnetzbetreiber verhindert oder zumindest erschwert wird. Das zweite Cluster zielt auf regionale Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen. Möglicherweise orientieren sich Netzbetreiber bei der Festlegung der Mess- und Abrechnungspreise an benachbarten Netzbetreibern, die auch ähnliche strukturelle Eigenschaften und Charakteristika aufweisen. Um dieser Vermutung nachzugehen, wurde die gesamte Stichprobe in Bundesländer-Cluster aufgeteilt. Insgesamt ergeben sich daraus die drei Gruppierungen Ost-Deutschland, Süd-Deutschland und Rest-Deutschland. Die Paneldatenregressionsergebnisse weisen für die ost- und süddeutschen Netzbetreiber auf ein strategisches Verhalten hin. Dieses Verhalten kann für die Netzbetreiber der Rest-Deutschland-Gruppe nicht festgestellt werden.

Die Robustheit der Ergebnisse wird auf verschiedene Arten und Weisen getestet. Zum einen werden von man-

chen Marktteilnehmern Zweifel hinsichtlich der Aussagekraft der Mess- und Abrechnungspreise des Jahres 2007 geäußert, da sie auf Basis von Verbändevereinbarungen zustande gekommen sind. Dies könnte zur Folge haben, dass sie möglicherweise nicht mit den späteren Preisen vergleichbar sind. Aus diesem Grund wurden alle Schätzungen jeweils nochmals mit einem Sample 2008-2014 geschätzt. An der Aussagekraft und Eindeutigkeit der Ergebnisse ändert sich jedoch nichts. Zum zweiten wurde die Stationarität der Preisvariablen empirisch verifiziert. Zum dritten wird mittels Granger Kausalitätstests die Richtung der Kausalität zwischen Mess- und Abrechnungspreisen untersucht. Die Tests lassen bidirektionale Kausalitäten zwischen den beiden Preisvariablen vermuten. Dies ist für die dieser Studie zugrundeliegende Fragestellung jedoch unerheblich. Womöglich entscheiden sich die betroffenen Netzbetreiber simultan dazu, Quersubventionierung zu betreiben und das Ganze ist kein Ergebnis einer kausalen Wirkungskette.

Handlungsempfehlungen

Damit die mit der Liberalisierung des Zähl- und Messwesens erhofften Vorteile zum Tragen kommen können, ist das effiziente Funktionieren des Marktes essentiell. Vor diesem Hintergrund gibt es gute Gründe, mögliches strategisches Verhalten der Netzbetreiber zu verhindern oder zumindest zu erschweren. Allerdings sollte bei entsprechenden Maßnahmen auch der damit verbundene Aufwand ver-

hältnismäßig sein. Generell können die Schließung potentieller Handlungsspielräume bei der Entgeltfestlegung und die damit verbundene verbindlichere Zuordnung der einzelnen Kostenbestandteile helfen, die großen Entgeltunterschiede zwischen Netzbetreibern zu reduzieren. Darüber hinaus könnte darüber nachgedacht werden, der Quersubventionierung dadurch entgegenzuwirken, dass die Mess- und Abrechnungsentgelte durch die Regulierungsbehörde geprüft werden oder aber entsprechende Preisober- bzw. Preisuntergrenzen eingeführt werden. Eine drastischere Maßnahme bestünde in der ersatzlosen Streichung des Abrechnungsentgelts.

Stephan Schmitt, Matthias Wissner

- 1 Vgl. Bundesnetzagentur. (2010): Wettbewerbliche Entwicklungen und Handlungsoptionen im Bereich Zähl- und Messwesen und bei variablen Tarifen.
- 2 „Dritte“ Dienstleister können neben anderen Netzbetreibern, die nicht grundzuständige Messstellenbetreiber bzw. Messdienstleister sind, auch Energielieferanten oder unabhängige Dienstleistungsunternehmen sein.
- 3 Vgl. Bundesverband Neuer Energieanbieter, BNE, (2014): Positionspapier Abrechnungsentgelt.
- 4 Vgl. Bundesnetzagentur (2014): Monitoringbericht 2014.
- 5 Wenn in weitere Folge von Netzbetreibern die Rede ist, sind damit immer die Netzbetreiber gemeint, die gleichzeitig auch grundzuständiger Messstellenbetreiber bzw. Messdienstleister sind.
- 6 Vgl. Bundesnetzagentur (2014): Monitoringbericht 2014. Alle Preisangaben sind mengengewichtet und beziehen sich auf einen Haushalt in der Niederspannung (0,4kV) mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh.
- 7 Vgl. LBD-Beratungsgesellschaft (2008): Ermittlung der Prozesskosten für Messstellenbetrieb, Messung und Abrechnung im Strom- und Gasbereich.

Zur Marktabgrenzung bei KEP-Diensten

Kurier-, Express- und Paketmärkte (KEP) gelten traditionell als wettbewerbsrechtlich strukturierte Branche und wurden in der Vergangenheit nahezu nicht reguliert. Sie unterlagen im Wesentlichen nur dem allgemeinen Wettbewerbsrecht. Die wenigen verfügbaren Daten über Marktanteile in der deutschen KEP-Branche legen jedoch nahe, dass mehrere Anbieter sich zumindest an der Grenze der Marktherrschaft befinden. Vor diesem Hintergrund kommt der Marktabgrenzung in der KEP-Branche eine zentrale Bedeutung für die regulierungs- und wettbewerbspolitische Diskussion zu. Im Rahmen seines Forschungsprojekts „Zur Marktabgrenzung bei Kurier-, Express- und Paketdiensten“

identifiziert das WIK mögliche Ansätze für die Abgrenzung unterschiedlicher Produktmärkte in der deutschen KEP-Branche.

Entwicklungen in der deutschen KEP-Branche

Die Entwicklung in der KEP-Branche verläuft in Deutschland seit Jahren sehr positiv. Die Zunahme von Versandhandelspaketen (B2C) durch die steigende Nutzung von e-Commerce ist der zentrale Treiber. Im Jahr 2013 entfielen bereits über die Hälfte aller Sendungen auf das B2C-Segment. Vor diesem Hintergrund erweiterten einige traditionelle B2B-Anbieter (z.B.

DPD, UPS) ihre Geschäftsfelder mit einem Fokus auf Versandhandelspaketen (siehe Abbildung 1).

Angesichts des Anstiegs der Paketsendungsmengen von durchschnittlich 3 % pro Jahr modernisieren die KEP-Dienstleister ihre Prozesse und bieten den Versendern und Empfängern qualitativ höherwertige sowie innovative Dienste an. Sie bauen verstärkt ihre Annahmernetze aus, optimieren Sortierprozesse, investieren in ihre IT-Infrastruktur und entwickeln neue Zustelloptionen.

Durch die zunehmende Qualität bei den Standardpaketen konvergieren Express- und Paketdiensten hinsicht-

lich der Laufzeiten und der wahrgenommenen Zuverlässigkeit. In Folge dessen ist eine zunehmende Substitution von Expressprodukten durch Standardpakete zu beobachten und einige Expressdienste erweitern ihr Produktangebot entsprechend des veränderten Nachfrageverhaltens.¹

Ansätze für die Marktabgrenzung bei KEP-Diensten

Der Fokus einer Marktabgrenzung liegt auf der Identifikation jener Produkte und Gebiete, die ein potentiell marktbeherrschendes Unternehmen ausreichend disziplinieren, damit dieses seine Marktstellung nicht missbrauchen kann. Im Vordergrund steht die Frage, zwischen welchen Produkten eine ausreichend hohe Substitutionsmöglichkeit besteht. Neben der Identifikation der verfügbaren Produktalternativen in Bezug auf das Ausgangsprodukt (Nachfragesubstitute) ist auch die Ermittlung jener Produkte entscheidend, die eine ausreichend hohe Angebotsumstellungsflexibilität aufweisen (Angebotssubstitute).

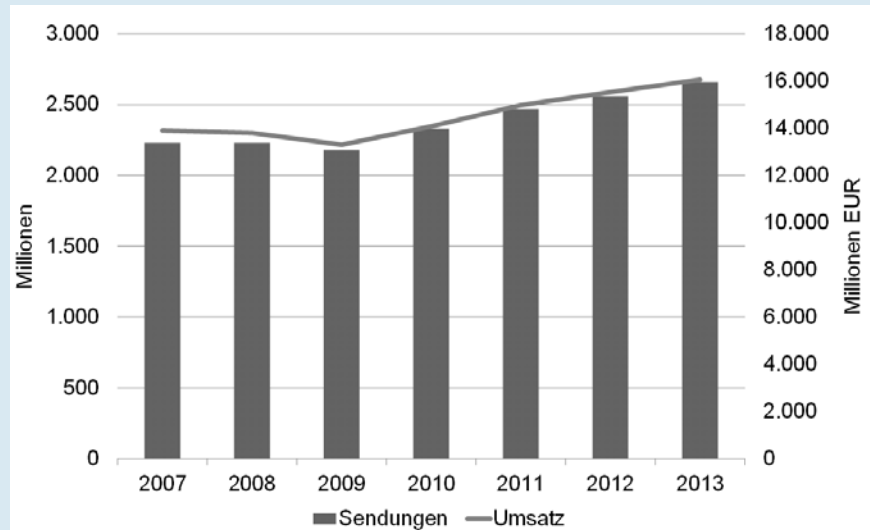
Aufbauend auf der Auswertung relevanter wettbewerbsrechtlicher Entscheidungen sowie Expertengesprächen mit KEP-Dienstleistern und Verbänden analysiert die Studie Charakteristika der deutschen KEP-Branche (Prozesse, Angebot, Nachfrage und Entwicklungen) und identifiziert unterschiedliche Ansätze zur Abgrenzung relevanter Produktmärkte in der deutschen KEP-Branche. Ausgehend von Arbeitshypothesen werden Argumente für und wider dieser Abgrenzungen anhand der Angebotssubstitution und der Nachfragesubstitution diskutiert. Abbildung 2 bietet eine Übersicht über die Ansätze und die diskutierten Marktabgrenzungen.

Einige Abgrenzungen sind einfach belegbar, andere potentielle Abgrenzungen sind weniger eindeutig. Nachfolgend werden exemplarisch zwei potentielle Abgrenzungen diskutiert: die Abgrenzung zwischen Kurier- und Expressdiensten und die Abgrenzung zwischen Geschäftskundenpaketen und Versandhandelspaketen.

Abgrenzung zwischen Kurier- und Expressdiensten

Eine Abgrenzung zwischen Kurierdiensten und Expressdiensten erscheint aufgrund der eingeschränkten Substituierbarkeit einfach begründen: Nachfrageseitig erscheint die Substituierbarkeit einerseits aufgrund un-

Abbildung 1: Sendungsmengen- und Umsatzentwicklung im deutschen KEP-Markt



Quelle: WIK; Eigene Darstellung basierend auf BIEK (2014).

terschiedlicher Produktcharakteristika beider Dienste eingeschränkt. Kuriersendungen werden schnellstmöglich und auf direktem Wege zum Empfänger befördert. In der Regel findet der Transport via Einzelfahrt statt und die Sendung wird üblicherweise über den gesamten Transportweg persönlich begleitet, so dass jederzeit ein Zugriff auf diese möglich ist. Im Gegensatz dazu sind Expresssendungen dadurch charakterisiert, dass diese „over night“ bis zu einer verbindlichen Zustellzeit zugestellt und der Transport erfolgt nicht direkt, sondern netzgebunden. Die eingeschränkte Nachfragesubstituierbarkeit wird in den Preisunterschieden deutlich: So betrug der durchschnittliche Stückerlös im Jahr 2013 für Kuriersendungen EUR 52 und für Expresssendungen lediglich EUR 10,70.² Auch angebotsseitig erscheint die Substituierbarkeit eingeschränkt. Die Beförderung von Expresssendungen setzt ein Transportnetzwerk mit

festgelegten Verbindungen sowie Umschlagzentren und/oder Sortierung voraus, das spezifische Investitionen in die Verbindungen und Kapazitäten für Transporte und Sortierung erfordert. Kurierdienste erfordern dagegen aufgrund von Einzeltransporten eine weitaus weniger komplexe Transportlogistik.

Abgrenzung zwischen Geschäftskundenpaketen (B2B) und Versandhandelspaketen (B2C)

Die Frage, ob reine Geschäftskundenpakete (B2B) und Versandhandelspakete (B2C) einen gemeinsamen oder zwei separate Märkte darstellen, ist nicht eindeutig zu beantworten. Einerseits erscheinen Nachfrage- und Angebotssubstitution eingeschränkt, so dass für die Abgrenzung zweier

Abbildung 2: Ansätze und potentielle Marktabgrenzung bei KEP-Diensten in Deutschland

Laufzeit	<ul style="list-style-type: none"> • Kurierdienste (Same-day/Direktfahrten) sind ein eigener Markt • Expressdienste und Standardpakete sind jeweils ein eigener Markt
Laufzeitgarantie	<ul style="list-style-type: none"> • Garantierte Zustellung am nächsten Tag und Zustellung zu einer garantierten Uhrzeit sind verschiedene Märkte
Sendungsströme	<ul style="list-style-type: none"> • B2X und C2X sind unterschiedliche Märkte • C2C und C2B sind unterschiedliche Märkte • B2C und B2B sind unterschiedliche Märkte
Gewichtsklassen	<ul style="list-style-type: none"> • Die obere Gewichtsgrenze für Standardpakete liegt bei 31,5kg • Sendungen bis 2kg ohne Empfangsbestätigung und ohne Versicherung stellen einen eigenen Markt dar

Quelle: WIK.

separater Produktmärkte argumentiert werden könnte. Die Einschränkung der Nachfragesubstituierbarkeit ergibt sich dabei vor allem aus den Anforderungen an Zusatzdienste, die reine B2B-Versender nicht benötigen. So müssen B2C-Dienste in der Regel mehrere Zustellversuche und Zustellung außerhalb der üblichen Geschäftszeiten (z.B. Abendzustellung oder Samstagzustellung) beinhalten, damit Versandhändler die Dienste nachfragen. Hinzu kommt die Notwendigkeit, Optionen für Retouren anzubieten. Das dafür benötigte Retouren-Netzwerk, etwa Filialen oder automatisierte Paketstationen, schränkt ebenfalls die Angebotssubstituierbarkeit ein, da spezifische Investitionen in entsprechende Netzwerke erforderlich sind. Hinzu kommen angebotsseitige Unterschiede wie die

höhere Stopp-Quote bei B2C-Sendungen, längere durchschnittliche Zustell-dauern, und die Lagerung von nicht erfolgreich zugestellten Sendungen.

Andererseits weiten derzeit Unternehmen, die traditionell im B2B-Segment tätig waren, ihr Produktangebot aus und bieten B2C-Sendungen an. Dies spricht grundsätzlich dafür, dass B2B-Anbieter über eine ausreichende Angebotsumstellungsflexibilität verfügen und somit Wettbewerbsdruck erzeugen können, und dass daher beide Dienste einem gemeinsamen Markt zuzuordnen wären. Eine abschließende Bewertung, ob B2B-Anbieter ausreichenden Wettbewerbsdruck auf B2C-Sendungen ausüben, ist davon abhängig, ob die B2B-Unternehmen sich auf Dauer erfolgreich im B2C-Segment etablieren können.

Ausblick

Die ersten Ergebnisse unserer Analyse liefern Argumente, um eine Reihe plausibler Marktabgrenzungen zu konstruieren und andere mögliche Abgrenzungen zu verwerfen. Ziel der Studie ist es Argumente und Ansatzpunkte für zukünftigen Regulierungs- und Wettbewerbsverfahren zu liefern.

Christian Bender

- 1 Vgl. WIK (2014), Alex Kalevi Dieke und Petra Junk, „Postmarkterhebung 2014: Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsdienstleistungen“, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, S. 6.
- 2 Edb., S. 10f.

Qualitätsindikatoren im Brief- und Paketmarkt

Im Rahmen seines Forschungsprogramms hat das WIK den Status quo der Qualitätsmessung im Postmarkt und weitere mögliche Indikatoren für eine Messung der Dienstleistungsqualität untersucht. Ziel ist, neue Vorschläge zur Qualitätsmessung im deutschen Postmarkt aufzuzeigen, um die Informationslage zu verbessern. Besondere Beachtung finden in diesem Zusammenhang auch Möglichkeiten zur Verbesserung des Beschwerdemanagements. Die empirische Basis der Studie bilden Beispiele aus anderen Branchen und aus europäischen Postmärkten.

Mangelnde Transparenz über Qualität

Qualitätsaspekte haben bei Kaufentscheidungen für Dienstleistungen eine entscheidende Bedeutung, aber die Qualität von Brief- und Paketdiensten ist heute wenig transparent. Während sich die regelmäßige Qualitätsmessung bei der Briefpost traditionell auf Laufzeiten konzentriert, sind im Paketmarkt die Anforderungen von Empfängern an eine serviceorientierte Zustellung in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Insbesondere Online-Händler reagieren auf die Ansprüche ihrer Kunden an eine einwandfreie, rasche und zeitgenaue Zustellung und geben diese an ihre Paketdienstleister weiter. Diese reagieren mit neuen Produkten und Serviceleveln. Qualitätsmessungen im Paketmarkt sind

besonders aufwändig (z.B. Mystery Shopping) und werden bisher nur punktuell von unabhängigen Institutionen durchgeführt und veröffentlicht.

Insgesamt kann man somit von mangelnder Transparenz hinsichtlich des Qualitätsniveaus im deutschen Brief- und Paketmarkt sprechen. Eine Erweiterung der Messkriterien ist zweckmäßig, um strukturelle Probleme erkennen zu können, zumal Presseberichte und Beschwerdeportale im Internet auf eine vorhandene Unzufriedenheit von Kunden im Brief- und Paketmarkt hindeuten. Insbesondere mangelnde Serviceorientierung bei der Zustellung, unzureichendes Beschwerdemanagement, unregelmäßige Zustellung oder lange Wartezeiten werden genannt. Wie relevant diese Kritik ist und ob sich daraus Handlungsbedarf ergibt, bleibt unklar, solange keine breitere Informationsbasis vorhanden ist.

Beispiele aus anderen Dienstleistungsbranchen

Die WIK-Studie untersucht in ausgewählten Dienstleistungssektoren, wie dort Qualität gemessen wird. Dies umfasst sowohl konkrete, quantitativ messbare Indikatoren als auch die Messung von Kundenzufriedenheit und das Beschwerdemanagement. In der Regel werden die Qualitätsmessungen hier regelmäßig wiederholt, um einen Überblick über die Entwick-

Abbildung 1: Ablauf Qualitätsmessung



Quelle: nach ISO 9001

lung des Qualitätsniveaus zu gewinnen (vgl. das Ablaufschema in Abbildung 1).

Im **Online-Handel** können sich Händler seit geraumer Zeit zertifizieren lassen. Das europaweit verbreitete Label Trusted Shops etwa beruht auf einem internen Bewertungsindex, der Indikatoren zur Zustellung, Erstattung, Zuverlässigkeit, Reaktionszeit und Beschwerden erfasst. Die Daten stammen aus Kundenrückmeldungen. Händler müssen zur Zertifizierung einen Zuverlässigkeitsindex von mindestens 90% erreichen; die Beschwerdequote darf 8% nicht überschreiten.

Die **Deutsche Bahn AG (DB)** misst neben der Pünktlichkeit mehrmals jährlich die Kundenzufriedenheit für eine Vielzahl ihrer Geschäftsfelder.

Dabei jährlich bis zu 140.000 Fahrgäste und 1.800 Geschäftspartner kontaktiert. Die Ergebnisse werden auf der Website und im Jahresbericht veröffentlicht. Weiterhin verfügt die DB über ein differenziertes Beschwerdemanagement und veröffentlicht freiwillig detaillierte Angaben zu Entschädigungsfällen.

Im **Schienepersonennahverkehr** (SPNV) vergeben die Länder Verkehrsleistungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU). Die Qualität wird dabei in Verkehrsverträgen festgehalten, d.h. Leistung, Kontrolle und Sanktionen sind hier gleichsam reguliert. Das Land Bayern misst neben der Pünktlichkeit auch Faktoren wie Sauberkeit, Fahrgastinformationen oder Kundenorientierung. Auf Grundlage des daraus abgeleiteten und veröffentlichten Qualitätsrankings erhalten die EVU Bonus- oder Maluszahlungen.

Im **Luftverkehr** betreibt seit 1999 **Skytrax** ein unabhängiges und weltweit anerkanntes Bewertungssystem von Airlines. Das Ranking basiert auf den Bewertungen von Reisenden. Die Airlines erhalten einmal pro Jahr eine Auszeichnung zwischen einem und fünf Sternen, in Abhängigkeit der bewerteten Qualität.

Die **Lufthansa** wendet ein differenziertes System zur Messung der Kundenzufriedenheit an. Das System umfasst Befragungen zu Kriterien der gesamten Wertschöpfungskette, zum Vielfliegerprogramm und zu Leistungen des Direktvertriebs. Der hieraus resultierende aggregierte Kundenzufriedenheitsindex wird veröffentlicht, während das detaillierte Reporting dem internen Management vorbehalten bleibt.

Die Beispiele aus anderen Sektoren zeigen, das dort sowohl objektive Qualitätskriterien (freiwillig bzw. vertraglich, gesetzlich oder durch Dritte vorgegeben) als auch Kundenzufriedenheit gemessen werden. Die Auswahl der Indikatoren beruht in der Regel auf den allgemein anerkannten Ansätzen zur Beurteilung von Qualitätskriterien, wie sie seit fast dreißig Jahren in Unternehmen eingesetzt werden (Vgl. Abbildung 2).

Zur Messung werden (verdeckte) Tests, Befragungen und differenzierte Feedbacksysteme angewendet.¹ Weiterhin zeigen die Beispiele, dass die Unternehmen Messergebnisse bzw. Beschwerdestatistiken zum Teil freiwillig veröffentlichen, um ihre Position im Wettbewerb zu stärken. Im deutschen

Postmarkt, der Elemente unterschiedlicher Wettbewerbsintensität aufweist (Paket: stärker wettbewerblig; Brief: weniger wettbewerblig), ist ein vergleichbar differenzierter und transparenter Umgang mit Qualität und Kundenbeschwerden nicht erkennbar.

Beispiele aus europäischen Postmärkten

In Großbritannien (UK) muss Royal Mail relativ hohe **Qualitätsvorgaben** zu bedienten Einsammlerpunkten/Tag, zu vollständig abgeschlossenen Zustelltouren/Tag und zu korrekt zugestellten Briefen/Tag erfüllen. Zudem muss Royal Mail die Ergebnisse veröffentlichen. In Belgien erhebt und veröffentlicht der Regulierer BIPT für den Gesamtpostmarkt vergleichbare Daten. Darüber hinaus sind dort im ‚Management Contract‘ zwischen Staat und bpost weitere Qualitätsvorgaben vereinbart (Investitionen in Qualitätstraining Personal; Wartezeiten am Schalter; professionelle Kundenbehandlung), die auch sanktioniert werden können. In Frankreich misst und veröffentlicht La Poste umfassend Qualitätsindikatoren zu Laufzeiten, zum Zugang (u.a. Briefkastendichte nach Leerungszeit) sowie zum Umgang mit Beschwerden.

In der Schweiz erhebt und veröffentlicht die Schweizerische Post freiwillig die **Kundenzufriedenheit** ihrer einzelnen Geschäftssegmente sowie separat einen Zustellindex. Beispiele für regelmäßige Messung und Veröffentlichung der Kundenzufriedenheit durch den Regulierer gibt es in UK (Ofcom) und Belgien (BIPT). In Schweden führt

der Regulierer PTS jährlich eine repräsentative, umfangreiche Kundenzufriedenheitsstudie durch (u.a. zur Einschätzung des Preisniveaus und der Zustellqualität).

Detaillierte Vorschriften zum **Beschwerdemanagement** gibt es in UK, wo mit steigender Regulierungsdichte auch die Anforderungen hierzu an die Postdienste ansteigen. In Belgien berichtet bpost pro Quartal auf Grundlage der Kundencharta von 2012 u.a. über Anzahl der Beschwerden bei bpost, über den Prozentsatz der Anliegen, die durch bpost direkt telefonisch gelöst werden konnten, und die mittlere Wartezeit für Kunden. In UK, Belgien und der Schweiz gibt es spezielle Ombudsstellen für den Postsektor, die transparent und detailliert über die Fälle berichten.

Erwähnenswert ist auch das ‚Verbraucherschutzkomitee Post‘ in Frankreich. Bei diesem **jährlichen Workshop** treffen sich Verbraucherschutzorganisationen und formulieren allgemeine Anforderungen oder auch konkrete Vorschläge zur Messung von Qualitätsindikatoren, die ARCEP an La Poste übermitteln soll (z.B. effizienteres Beschwerdemanagement, Leerungszeiten von Briefkästen, Öffnungszeiten von Filialen).

Vorschläge für den deutschen Postsektor

Unter Berücksichtigung der Anregungen aus anderen Branchen und europäischen Postmärkten stellt sich die Frage, wie auch in Deutschland die Transparenz über Qualität erhöht

Abbildung 2: Indikatoren zur Beurteilung von Qualität



Quelle: Servqual-Ansatz (nach Parasuraman, A., Zeithaml, V., Berry, L. (1988): SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. Journal of Retailing (1)64: 12-40).

werden kann. Um die Kosten für die Datenerfassung gering zu halten, empfiehlt es sich, dazu im Markt vorhandene Daten von Unternehmen zu verwenden. Es ist beispielsweise möglich, vorhandene Beschwerdestatistiken einzufordern, Ergebnisse vorhandener (unternehmensinterner) Kundenzufriedenheitsanalysen auszuwerten oder vorhandene Daten zur Zustellqualität zu verwenden. Dies kann dazu dienen, strukturelle Probleme in der Dienstleistungsqualität aufzudecken. Weiterhin ist eine umfassende Implementierung eines Beschwerdemanagementsystems in Deutschland ein wichtiger Schritt, um die Transparenz im Markt zu erhöhen (und gleichzeitig Art. 19 der Postdienste-Richtlinie (RL 97/67/EG) wirksam umzusetzen).

Weiterhin sind Maßnahmen mit geringerer Eingriffstiefe denkbar. Dazu gehört zum Beispiel, vorhandene Institutionen wie die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur bekannter zu machen, regelmäßige Workshops zum Thema „Qualitätsindikatoren“ oder eine repräsentative Verbraucherbefragung durchzuführen. Schließlich sind unabhängige Erhebungen zur Kundenzufriedenheit, z.B. Tests oder Mystery Shopping-Aktionen wichtige Mittel, um Transparenz über die Qualität im Postsektor für alle Marktakteure zu gewinnen.

Feedback-Apps oder Beschwerdeportale sind mittlerweile bei den Nutzern immer beliebter und ermöglichen es, rasch und kostengünstig Daten zu generieren, und zwar unmittelbar durch die Kunden selbst. Es erscheint sinnvoll, diese Optionen stärker bekannt zu machen oder ähnliche Ideen in Innovations- und Technologieförderprogrammen zu berücksichtigen.

Annette Hillebrand und Martin Zauner

- 1 Für einen umfassenden Überblick über diese Ansätze vgl. u.a. Bruhn, M. (2013): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Handbuch für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement. Grundlagen - Konzepte - Methoden, 9. Auflage, Springer Verlag: Berlin Heidelberg, 115ff.

Konferenzankündigung

netconomica 
2015

An der Schnittstelle zwischen Markt und Netz: Herausforderungen für die Energiewirtschaft

Infrastrukturkonferenz am 29. September 2015 in Bonn

Die jährlich stattfindende netconomica vermittelt einen Blick auf aktuelle Fragen in leitungsgebundenen Infrastrukturmärkten mit einem besonderen Fokus auf den Energiesektor. Gegenstand der diesjährigen Veranstaltung sind die durch die Transformation des Energiesystems bedingten Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen den Energiemärkten und dem Netz.

Zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit wird die zukünftige Integration eines stetig steigenden Anteils an Erneuerbaren Energien in das Energiesystem eine Schlüsselrolle einnehmen. Von zentraler Bedeutung sind hierbei die Bereitstellung von Flexibilität und die Koordinierung zwischen Marktaktivitäten und Netzdienlichkeit, um effizienter mit steigender fluktuierender Erzeugung umgehen zu können. Dem Schnittstellenmanagement zwischen Markt und Netz (z.B. Energiespeichersysteme, Demand Side Management, virtuelle Kraftwerke und Einspeisemanagement) wird daher in Zukunft eine immer wichtigere Rolle

zukommen. Aufgrund unzureichender Rahmenbedingungen können derzeit entsprechende Geschäftsmodelle im Markt oftmals nur unzureichend getestet und anschließend erfolgreich etabliert werden. Einen wichtigen Beitrag können hierbei auch Informations- und Kommunikationstechnologien leisten, die vielfach Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines entsprechenden Marktes sind.

Die netconomica 2015 wird dieses Themenfeld adressieren. Die Konferenz bietet vor dem aktuellen Hintergrund die Möglichkeit, die unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten und einen entsprechenden Adaptionsbedarf zu adressieren. Hochkarätige Vertreter nationaler Entscheidungsträger sowie Repräsentanten von Marktteilnehmern und einschlägig ausgewiesene Wissenschaftler werden ihre Standpunkte vortragen und miteinander sowie mit dem Auditorium diskutieren. Wir freuen uns auf spannende Diskussionen und interessante Gespräche.

Die diesjährige netconomica wird am 29. September 2015 im Gustav-Stresemann-Institut in Bonn stattfinden. Sie richtet sich an Akteure aus der Energie- und TK-Wirtschaft, Behörden und Verbände sowie Wissenschaftler und Beratungsunternehmen. Sie bietet somit eine hervorragende Gelegenheit, mit hochrangigen Branchenvertretern zusammenzutreffen, Kontakte zu knüpfen und aktuelle Fragen rund um das Thema der neuen Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen Markt und Netz zu diskutieren.

Das genaue Tagungsprogramm erscheint in Kürze auf der Konferenzhomepage: <http://www.netconomica.de>.

15. Königswinter Postal Seminar

Postal regulation and delivery markets in transition

9. - 11. Februar, Hirschburg, Königswinter

Vom 09. bis 11.02.2015 trafen sich internationale Postexperten, um beim Königswinter Postal Seminar aktuelle Entwicklungen auf den Postmärkten und in der Postmarktregulierung zu diskutieren. Die 15. Auflage der Veranstaltungsreihe stand unter dem Titel: „Postal regulation and delivery markets in transition“. Die Hirschburg stellte den stilvollen Rahmen für die Konferenz, in dem sich die rund 60 Konferenzteilnehmer äußerst wohl fühlten. Bis in die späten Abendstunden diskutierten Vertreter aus Ministerien, Unternehmen, Regulierungsbehörden und Interessenverbänden lebhaft über Herausforderungen im internationalen Paketversand, in der Preisregulierung und bei der Modernisierung des Universaldienstes.



Die malerisch gelegene Hirschburg.

Internationaler Paketversand

Einleitend präsentierte Thomas Baldry (Deutsche Post DHL) aktuelle und zukünftige Herausforderungen durch die Internationalisierung des Onlinehandels aus der Perspektive eines global agierenden Postunternehmens. Besonders hohe Wachstumspotenziale für E-Commerce und damit für die Paketlogistik sah er in den asiatischen Märkten und in den „Emerging Markets“ (Südamerika, Russland). Mehr noch als in den entwickelten Volkswirtschaften stellten hier Sprach- und kulturelle Barrieren, regulatorische Hindernisse, Zollbarrieren und unterschiedliche Zustell- und Zahlungsgewohnheiten besondere Herausforderungen für den Aufbau leistungsfähiger grenzüberschreitender Fulfillmentlösungen dar. Insgesamt erwartet Baldry, dass der Umsatz im Bereich der nationalen Paketzustellung bis 2020 weltweit um durchschnittlich 8 Prozent jährlich wachsen wird. In diesem Umfeld müssten sich die Post- und Paketunternehmen mit ihren Leistungsangeboten deutlich stärker als in der Vergangenheit an den Bedürfnissen der Onlinehändler und deren Kunden orientieren, um das Geschäft nicht an leistungsstarke, international agierende E-Commerce-Unternehmen wie Amazon oder Alibaba zu verlieren.

Arjan Kerkhoff (MetaPack Germany) veranschaulichte in seinem Vortrag die besonderen Bedürfnisse der Onlinekunden beim Versand. Er vertrat die Auffassung, dass es dieser Gruppe in erster Linie um eine umfassende Auswahl unterschiedlicher Versand- und Zustelloptionen gehe und die Frage, wer diesen Dienst erbringe eine nachrangige Rolle spielt. Dabei spielten Aspekte wie Transparenz der Leistungserbringung (Tracking) und die Höhe der in Rechnung gestellten Versandkosten bei der Kaufentscheidung eine wichtige Rolle. Damit Onlinehändler in ihren Webshops eine Auswahl von Versand- und Zustelloptionen anbieten könnten, bedürfte es besserer IT Schnittstellen zwischen Carriern und Onlinehändlern, die einen lückenlosen Datenfluss zwischen den Beteiligten gewährleisten. Diese Lücke könne spezialisierte IT-Dienstleister geschlossen werden.

Herbert Götz (International Postal Corporation) stellte das IPC Interconnect Programm vor, das den grenzüberschreitenden

Datenaustausch von Sendungsinformationen zwischen teilnehmenden Postunternehmen aus Europa, Nordamerika und Australien erleichtern solle. Die geschaffene Infrastruktur solle die Entwicklung von grenzüberschreitenden Paketprodukten und Retourenlösungen ermöglichen, die ein lückenloses Tracking in Echtzeit erlaube. Nach Angaben von Götz seien die Vorbereitungen abgeschlossen, so dass die angeschlossenen Postunternehmen mit der Vermarktung entsprechender Dienstleistungen in diesem Jahr beginnen könnten. Die Diskussion machte klar, dass noch offen ist, ob und wie unabhängige Paket- und Expressdienstleister Zugang zu dieser Infrastruktur bekommen könnten. Diese Frageverfolge die Europäische Kommission mit Nachdruck.

Wendy Eitan (UPU) referierte über die Rolle des Weltpostvereins im globalen E-Commerce. Dieser habe ebenfalls in vergleichsweise kurzer Zeit ein Programm (E-COMPRO) auf die Beine gestellt, das den weltweiten Paketversand verbessern solle. E-COMPRO zielt im Wesentlichen darauf ab, die Interoperabilität und den Datenaustausch zwischen den designierten Postunternehmen auf der Basis bereits existierender internationaler Dienste (wie EMS) im Rahmen der jeweiligen nationalen Möglichkeiten der Dienstleister voranzutreiben.



Wendy Eitan (UPU, links) im Gespräch mit Alex Dieke und Iris Henseler-Unger (beide WIK, rechts).



Veerle Nuyts (bpost) und Axel Desmedt (BIPT) diskutieren die EuGH-Entscheidung zugunsten von bpost.

Der letzte Beitrag dieser Session von James I. Campbell (Anwalt, selbständiger Berater und langjähriger Partner des WIK) befasste sich mit einer denkbaren US-amerikanischen Position zur Reform des Weltpostvereins (UPU), der beim UPU-Kongress in Istanbul 2016 zur Diskussion gestellt werden könnte. Besonders wichtige Reformschwerpunkte seien aus seiner Sicht zum einen die einheitliche Anwendung der Zoll- und damit zusammenhängenden Haftungsvorschriften auf Post-, Paket- und Expressunternehmen und zum anderen die Orientierung der Endvergütungen im grenzüberschreitenden Brief- und Paketversand an den Zustellkosten der Zielländer (zumindest innerhalb der Gruppe der Industriestaaten).

Preistrends und -regulierung

Während im Paketmarkt die Herausforderung darin besteht, auf die Kundenwünsche durch zunehmenden E-Commerce zu reagieren, liegen die Herausforderungen im Briefmarkt in einer (tatsächlich oder erwarteten) sinkenden Nachfrage und einer nachhaltigen Marktbeherrschung der nationalen Postunternehmen. In diesem Spannungsfeld stehen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden bei ihren Entscheidungen zur Preiskontrolle.

Sonja Thiele (WIK) zeigte in einem einführenden Vortrag zu europäischen Preistrends und Entwicklungen in der Preisregulierung auf, dass die Endkundenpreise für schwere Sendungen seit 2010 weniger stark gestiegen sind als für leichte Sendungen. Im gleichen Zeitraum sind die Privatkundenpreise stärker gestiegen als die Preise für Geschäftskunden. Generell haben die Regulierer in der jüngeren Vergangenheit in vielen europäischen Staaten

deutliche Preiserhöhungen zugelassen. In der Preisregulierung zeigte sich, dass sich in Europa die ex ante Regulierung zunehmend auf die Preise von Einzelsendungen beschränke, während die Geschäftskundentarife Gegenstand der ex post Kontrolle entweder durch die Regulierungs- oder durch die Wettbewerbsbehörde seien. Eine weitere wichtige Beobachtung sei, dass die Regulierer in ihren Preisentscheidungen zunehmend die negative Mengenentwicklung berücksichtigen; ein Umstand, der den Preiserhöhungsspielraum der Postunternehmen substantiell erhöhe und die Regulierer methodisch vor besondere Herausforderungen stelle.

Axel Desmedt (BIPT) berichtete von einer langjährigen Auseinandersetzung mit bpost über die diskriminierungsfreie Behandlung von Konsolidierern und Großversendern im belgischen Briefmarkt. Es geht um die zentrale Frage, ob bpost ausschließlich Großversendern Mengen- oder Umsatzrabatte mit dem Argument gewähren darf, darüber deren Nachfrage zu stimulieren. Dies sei, so bpost, nur bei den Versendern direkt möglich, nicht aber bei Konsolidierern. Das BIPT sieht in dieser Rabattpraxis hingegen eine Diskriminierung von Konsolidierern gegenüber Versendern. Noch während des Seminars (am Morgen des 11.2.2015) fällte der EuGH hinsichtlich dieser Frage seine Entscheidung zu Gunsten von bpost. Alle Seminarteilnehmer waren sich einig, dass diese Entscheidung weitreichende Folgen auf die zukünftige Preispolitik der Postunternehmen und für den Zugangswettbewerb haben könne.

Abschließend erläuterte François Lions (ARCEP) die letztjährige Price-Cap-Entscheidung von ARCEP, die exemplarisch aufzeige, wie die Berücksichtigung von erwarteten Sendungsmengenrückgängen den

Preiserhöhungsspielraum des regulierten Unternehmens vergrößere. Zudem erlaube der umfassende Dienstleistungskorb, der sowohl Einzelsendungs- als auch Geschäftskundenprodukte enthält, La Poste eine Preissetzung stärker in Abhängigkeit der Nachfrageelastizitäten der einzelnen Kundengruppen (Ramsey-Pricing). Zuletzt waren in Frankreich die Kleinversender mit erheblichen Preiserhöhungen konfrontiert, während die Großversender nur geringe Preisaufschläge zu verkräften hatten.

Modernisierung des Universaldienstes

Die letzte Session des Workshops befasste sich mit der Modernisierung des Universaldienstes vor dem Hintergrund sich wandelnder Kommunikationsgewohnheiten von Unternehmen und Personen. In diesem Zusammenhang waren sich die Seminarteil-



André Meyer-Sebastian (BNetzA, links) im Gespräch mit Axel Kirmeß (BMW, rechts).

nehmer einig, dass die bestehende Postdienste-Richtlinie, die u.a. eine Zustellung an fünf Werktagen pro Woche vorschreibt, ein wesentliches Hindernis für eine Flexibilisierung der nationalen Universaldienst-Vorgaben darstelle.

Für die Niederlande erläuterte Jeroen Sas (vom nld. Wirtschaftsministerium MINEZ), welche Maßnahmen der niederländische Gesetzgeber



Seminar-Teilnehmer bei der Arbeit.



Alain Roset (La Poste, links) diskutiert mit Troels Thomsen (PostDanmark / Post Nord, rechts).

ergriffen hat, um den Universaldienst nachfragegerecht anzupassen. Neben der Reduzierung der Zustelltage von sechs auf fünf Tage pro Woche sei geplant, die Mindestanzahl von Briefkästen und „full-service“ Postfilialen zu halbieren. Zudem werde in der Preisregulierung zukünftig die deutlich negative Mengenentwicklung berücksichtigt. Um gleichzeitig den Wettbewerb zu schützen, haben die Niederlande als erstes Land in Europa eine SMP-Regulierung für den Postmarkt implementiert. Um zukünftige Anpassungen des Universaldienstes zu erleichtern, sei zudem geplant, wesentliche Elemente in einer Verordnung zu definieren (statt wie bisher im Postgesetz).

Päivi Rokkanen (Posti) berichtete von einem besonderen Zustellexperiment der finnischen Post, das im Herbst 2014 durchgeführt worden sei, um verschiedene Zustellmodelle zu testen und deren Kosteneffekte zu ermitteln. In insgesamt sechs unterschiedlich dicht besiedelten Gebieten seien Unternehmenspost, Werbesendungen und Magazine an vier statt an fünf Tagen zugestellt worden. Der sendungsmengenschwache Dienstag sei als Zustelltag weggefallen. Die übrigen Sendungen (Privatkundenbriefe, Pakete, Tageszeitungen) seien weiterhin an fünf Werktagen zugestellt worden. Das Fazit fiel gemischt aus: Es konnten zwar Kosteneinsparungen realisiert werden, sie seien aber nicht so hoch ausgefallen wie erwartet. Wesentliche Ursache war hier, so Rokkanen, die Zustellung von Tageszeitungen. Die finnische Post hat das Geschäft mit der Zeitungszustellung in der Vergangenheit gezielt ausgebaut. Heute scheint es nun ihre Flexibilität bei der Entwicklung günstigerer Zustellmodelle zu beschränken.

Anschließend stellte Troels Thomsen (Post Danmark/Post Nord) seine Sicht

für ein nachhaltiges Universaldienstkonzept dar. Post Danmark habe infolge einer massiven Veränderung des Kommunikationsverhaltens hin zu elektronischen Medien seit Jahren mit dramatischen Sendungsmengenverlusten zu kämpfen (70 Prozent Rückgang seit 2000). In Folge dieser massiven Veränderungen werden in Dänemark viele Briefsendungen nur noch dienstags bis samstags zugestellt. Vor diesem Hintergrund stellte Thomsen die Frage nach der Zukunftsfähigkeit des Universaldienstkonzepts der bestehenden Postdienste-

Richtlinie, die eine Zustellung an mindestens fünf Werktagen pro Woche vorschreibt. Thomson plädierte für eine weniger strikte Universaldienstdefinition in der Richtlinie und damit mehr Flexibilität bei der Umsetzung der Vorgaben in den Mitgliedstaaten. Die Gestaltung des Universaldienstes auf Länderebene solle sich dabei an den jeweiligen Nachfrageentwicklungen und den sich ändernden Kommunikationsbedürfnissen der Menschen und Unternehmen orientieren. Im Auditorium traf er mit diesen Forderungen auf breite Unterstützung.



Werner Stengg (DG GROW, Europäische Kommission) stellt seine Pläne vor.

Werner Stengg (DG GROW, Europäische Kommission) machte direkt zu Beginn seiner Ausführungen klar, dass es um eine Weiterentwicklung der bestehenden Postdienste-Richtlinie in den kommenden zwei Jahren schlecht bestellt sei. Zwar unterstütze er die Forderungen nach einer flexibleren Gestaltung des Universaldienstumfangs, doch habe dieses Projekt keinen Eingang in das Arbeitsprogramm der neuen Europäischen Kommission gefunden. Hingegen stehe das Thema des grenzüberschreitenden Onlinehandels und einer möglichen Regulierung des internationalen Paketversands auf der Agenda. In seinem Beitrag diskutierte Stengg mögliche Politik-Optionen mit Blick auf die Weiterentwicklung der Postdienste-Richtlinie hin zu einem dezentraleren Ansatz, der den Mitgliedstaaten einen größeren Handlungsspielraum einräume. Er appellierte an die Teilnehmer des Seminars, ihre Regierungen zum Thema Modernisierung des Postuniversaldienstes zu sensibilisieren und auf diesem Wege die Kommission von der Dringlichkeit des Projekts zu überzeugen.

Fazit

Alex Dieke (WIK) brachte die Ergebnisse des Seminars in einem abschließenden Statement auf den Punkt. Der schlechten Nachricht, dass sich die Revision der Postdienste-Richtlinie erheblich verzögern werde, standen die ermutigenden Initiativen der verschiedenen Länder entgegen, die Universaldienstanforderungen im Rahmen des rechtlich Möglichen nachfragegerecht und kostenwirksam anzupassen. Die jüngste Entscheidung des EuGH zum Thema Geschäftskundenrabatte werde die Flexibilität der Postunternehmen bei ihrer Preis- und Produktgestaltung erhöhen. Beim Thema Paket hingegen seien regulatorische Eingriffe wohl zu erwarten, wenngleich dies von vielen Marktteilnehmern nicht gewünscht sei.

Die Konferenzteilnehmer zeigten sich einhellig begeistert vom interessanten und abwechslungsreichen Konferenzprogramm und dem Ambiente der Hirschburg. Auch dieses Mal zeichnete sich das Seminar durch eine rege Teilnahme und lebhaftes Diskussionswährend und nach den Vorträgen aus. Die Präsentationen des Seminars stehen auf der Homepage des WIK (<http://www.wik.org/index.php?id=666>) zum Download zur Verfügung.

Petra Junk und Antonia Niederprüm

WIK-Workshop zu Eisenbahnliberalisierung und -regulierung mit spanischer Wettbewerbs- und Regulierungsbehörde CNMC

WIK-Consult hat im Dezember 2014 einen eintägigen Workshop zur Liberalisierung und Regulierung im Eisenbahnsektor bei der spanischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörde ‚Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia‘ (CNMC) durchgeführt. Beim Workshop haben Dr. Iris Henseler-Unger und Dr. Martin Zauner CNMC in Madrid zu internationalen Erfahrungen mit der Regulierung von Eisenbahnen beraten.

Hintergrund des Workshops bei CNMC war die geplante Öffnung eines Korridors für Eisenbahnhochgeschwindigkeitsverkehre in Spanien ab dem Frühjahr 2015. Auf der Strecke

von Madrid zu den an der Ostküste gelegenen Städten Valencia, Alicante und später Murcia sollen künftig neben dem staatlichen Anbieter Renfe auch private Anbieter Verkehre anbieten können. Zunächst soll ein Anbieter für eine Periode von sieben Jahren in Konkurrenz zu Renfe treten.

WIK-Consult und CNMC haben beim Workshop internationale Erfahrungen der Modelle des Wettbewerbs im Markt (z.B. in Deutschland) und des Wettbewerbs um den Markt (z.B. in Großbritannien oder Schweden) erörtert. Weiterhin wurden Möglichkeiten der strukturellen Organisation von Eisenbahnunternehmen diskutiert,

insbesondere die vertikale Integration und Separation von Infrastruktur und Verkehr. Hierfür wurden auch Regulierungsoptionen aufgezeigt.

Beim Workshop wurden auch verschiedene internationale Eisenbahnhochgeschwindigkeitsmärkte und deren intermodale Konkurrenzsituation zu anderen Verkehrsträgern diskutiert, insbesondere Effekte auf Reisezeiten und Preise. Hierbei stand im Vordergrund, welchen Einfluss der Regulierer durch die Festsetzung von Netzzugangspreisen auf den intermodalen Wettbewerb hat.

Martin Zauner

Nachrichten aus dem Institut

1. Deutsche Postrechtstagung in Bonn

Im Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn fand am 4. März 2015 die 1. Deutsche Postrechtstagung statt. Hochrangige Behördenvertreter, Anwälte der führenden Kanzleien im Regulierungsrecht, Hochschullehrer und Forscher waren der Einladung von Prof. Dr. König ins ZEI gefolgt. Im Mittelpunkt der Vorträge stand die Regulierung des Zugangs zu Teilleistungen der Deutsche Post AG, die verwandte Frage der Preis-Kosten-Scheren sowie aktuelle Fragen der Missbrauchskontrolle im Postsektor.

Bei der abschließenden Podiumsdiskussion diskutierte Alex Dieke (WIK) gemeinsam mit Wolfgang Bodenbach (DPAG), Dr. Peter Knauth (BMW), Andreas Schumann (BdKEP) und Dr. Ralf Wojtek (BIEK) über die Zukunft des Post-Universaldienstes, auch im Zusammenhang mit der Infrastrukturförderung in anderen Sektoren. Obwohl eine Modernisierung des Universaldienstes übereinstimmend befürwortet wurde, wurde hier kein akuter Handlungsbedarf gesehen. Gegenwärtig sieht das Expertenpanel keine Gefahr für die Qualität oder die

Finanzierbarkeit des Universaldienstes, das Postgesetz von 1998 wird insofern weiterhin als Erfolgsmodell angesehen.

CERRE-Tagung zum Universaldienst

Am 18. März 2015 fand in Brüssel eine Tagung des Centre on Regulation in Europe (CERRE) zum Thema „The right to communicate: redefining universal service obligations in postal and electronic communication markets“ statt. Die Veranstalter hatten im vergangenen Jahr die Idee eines „Rechts auf Kommunikation“ in die politische Diskussion eingebracht, mit dem Ziel, Diskussionen zum Universaldienst in der Telekommunikation und im Postsektor zusammenzuführen.

Herzstück der Tagung war eine Podiumsdiskussion, bei der Alex Dieke (WIK) mit Angelo Cardani (AGCOM, Italien), Axel Desmedt (BIPT, Belgien), Werner Stengg (Eur. Kommission, DG GROW), Lieve Elias (Proximus, Belgien) und Dirk Tirez (bpost, Belgien) diskutierte ob, wie, und mit welchen Erwartungen sich Universaldienst bei Post und Telekommunikation kombinieren ließen. Einhellige Meinung war,

dass der Umfang des Universaldienstes weitgehend die Marktverhältnisse der 1990er Jahre reflektiert und insofern reformbedürftig sei. Allerdings wurden die Aussichten, die Diskussion durch Kombination von Post- und Telekommunikation zu vereinfachen oder zu beschleunigen in der Diskussion überwiegend skeptisch beurteilt.

Personelle Veränderungen

Seit dem 1. März 2015 füllt Frau **Caroline Held** das Team der **Abteilung Kostenmodelle und Internet Ökonomie** wieder auf und verstärkt es. Frau Held kommt von der Freien Universität Berlin, wo sie ihren Master in Economics abgeschlossen hat. Den Bachelor erreichte sie an der Eberhard Karls Universität in Tübingen in International Economics. Sie bringt umfangreiche Sprachkenntnisse und zudem Auslandserfahrung aus Lateinamerika mit. Frau Held wird sich im Schwerpunkt mit ökonomischen Fragen des Breitbandausbaus beschäftigen und hat bereits in den ersten Wochen einen fliegenden Start in die Projektarbeit angetreten. Wir wünschen der neuen Kollegin einen guten Steigflug und freuen uns auf eine enge Zusammenarbeit.

Applications and networks: the chicken or the egg?

Although parallel EU initiatives exist to promote the availability of high speed broadband and to support applications such as cloud computing, debates mixing the two aspects have often been adversarial, with different players competing as to which side of the value chain confers greater value, and whether European telecom operators are losing out both to applications and to the US more generally. The present

study focuses both on the (perceived) network-application trade-off as well as on the (perceived) Europe-U.S. stress-field. To this end, the study addresses: (1) key trends in digital services and applications, in particular the role of cloud services; (2) the impact of digital services and applications on the economy at large; and (3) the interrelationship of supply side and demand side factors regarding NGA

investment. Thus, the key interest is in whether there is a virtuous and/or vicious circle in the digital value chain.

WIK recommends a joined up policy approach to provide a „win win“ for Europe. Of mutual interest for both sides would be a modernised legal framework for digital services and a more consistent approach.

ENERGISE

Ob Energiewende, Elektromobilität oder Smart Home: Intelligente Stromnetze sind das Gewebe, aus dem die Zukunft gemacht ist. Smart Grids basieren auf der engen Verzahnung von Energie- und Datenetzen, die leistungsstarke, ausfallsichere Infrastrukturen im Bereich IT und Telekommunikation erfordern. Zu diesem Thema führt die TÜV Rheinland Consult GmbH zusammen mit dem WIK eine Coordination and Support Action (CSA) im Rahmen des Forschungsprogramms Horizon2020 der EU-Kommission durch.

Die Studie ist eine Art Crowd Sourcing auf EU-Ebene: In den nächsten Monaten werden der verantwortliche Projektleiter Andreas Windolph (Teil-

bereichsleiter Breitband & Intelligente Netze, TÜV Rheinland Consult), Dr. René Arnold (Abteilungsleiter Märkte und Perspektiven, WIK) und ihre Kolleginnen und Kollegen mit allen wichtigen Stakeholdern der EU-Länder einen konkreten Erfahrungsaustausch rund um den ITK-Infrastrukturausbau für Smart Grids anstoßen, darunter die Wirtschafts- und Energieministerien der EU-Länder, die Regulierungsbehörden für Energie und Telekommunikation, die nationalen Netzagenturen sowie die großen Versorger. Ziel ist es, konkrete Konzepte und Lösungen zu ermitteln und mehr über den jeweiligen Aufwand und Nutzen zu erfahren.

Die einzelnen nationalen Konzepte werden TÜV Rheinland und das WIK

zusammentragen und daraus ein theoretisches Modell entwickeln. Ziel ist es, den einzelnen Ländern die Planung der ITK-gestützten intelligenten Netze pragmatisch zu erleichtern und so die europäische Entwicklung der Smart Grids insgesamt zu befördern. Schreiber und seine Kollegen hoffen darauf, innovative Geschäftsmodelle für pragmatische Umsetzungen zu identifizieren, - Erfahrungen, von denen alle Mitgliedsstaaten der EU profitieren könnten. Ein europäisches Projektforum mit Vertretern der ITK-Branche, das Schreiber und seine Kollegen in nächster Zeit begründen, wird das theoretische Modell auf kritische Faktoren wie Anwendbarkeit und Realitätsnähe überprüfen.

Studie für die australische Regulierungsbehörde ACCC

Die australische Regulierungsbehörde hat Ende 2014 WIK-Consult mit einer Studie betraut, in der die Prognose der Kapitalkosten und der operativen Kosten des Incumbent Telstra für die nächste Regierungsbehörde (2015–2019) einer näheren Analyse und Bewertung unterzogen werden sollten. Die Studie ist eingepasst in die „Public Inquiry der ACCC into final access determination for fixed line services“.

In Australien werden die regulierten Wholesale-Tarife des Festnetzes seit 2011 auf Basis eines sog. Building Block Models festgelegt. Dies ist im Grundsatz die Anwendung von historischen Kosten. Neben der einmal festgestellten und fortentwickelten „regulatory asset base“ stellen die prognostizierten Investitionen und

operativen Aufwendungen eine wesentliche Inputgröße für das Preisbestimmungsmodell dar. In die regulatorische Festsetzung und die Studie des WIK gehen insgesamt sieben regulierte Wholesaletarife ein, wobei die TAL auch in Australien das wichtigste Wholesaleprodukt darstellt.

Aufgabe des WIK war, die Güte („prudence and efficiency“) der Ausgabenprognosen von Telstra zu bewerten und hierzu Vorschläge zu ihrer Berücksichtigung im Rahmen der Preisfestsetzung zu machen. Sowohl für das prognostizierende Unternehmen, die ACCC aber auch für uns bestand die besondere Herausforderung darin, die Effekte der in Australien praktizierten forcierten Migration auf das Glasfasernetz und die damit verbundene

Abschaltung des Kupfernetzes in ihrer Wirkung auf die Kosten des Festnetzes adäquat zu antizipieren und abzubilden.

Die Analyse des WIK und der Report dazu mussten in einer Rekordzeit von knapp 10 Wochen erstellt werden. Unmittelbar danach hat die ACCC ihren Entscheidungsentwurf veröffentlicht (siehe <https://www.accc.gov.au/regulated-infrastructure/communications/fixed-line-services/fixed-line-services-fad-inquiry-2013/draft-decision>), der sich in vielen Teilen stark auf den WIK-Report abstützt. Die öffentliche Fassung des WIK-Reports ist ebenfalls auf der Website der ACCC www.accc.gov.au veröffentlicht.

Index zur Digitalisierung und intelligenten Vernetzung in Deutschland

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat die WIK-Consult GmbH mit der Erstellung des Index zur Digitalisierung und intelligenten Vernetzung beauftragt. Der Index ist Teil der Strategie „Intelligente Vernetzung“ der Bundesregierung. Die WIK-Consult bearbeitet den Auftrag zusammen mit Bitkom Research GmbH und der YouGov AG. Die Projektleitung liegt Herrn Dr. René Arnold (Abteilungsleiter Märkte und Perspektiven).

Der Index identifiziert die Potenziale zur Digitalisierung und intelligenten Vernetzung der Sektoren Bildung, Gesundheit, Energie, Verkehr und Verwaltung in Deutschland. Professionelle Anwender können mit Hilfe des Index bald online erfahren, wie digital und vernetzt sie schon sind und welche Lösungen ihnen dabei helfen, ihr digitales Potenzial weiter auszuschöpfen. Ebenso gibt der Index Einblick in die Treiber und Hemmnisse der Digitalisierung Deutschlands.

Der Auftrag zur Erstellung des Index leitet sich direkt aus der Arbeit der bisherigen AG2 des IT-Gipfels ab. Er verfolgt das Ziel Entscheidern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zum ersten Mal eine fundierte Datengrundlage zum Stand der Digitalisierung und intelligenten Vernetzung bei professionellen Anwendern an die Hand zu geben. So kann der Index professionellen Anwendern aufzeigen, wie sie IKT noch besser einsetzen können. Anbietern bietet er eine Plattform ihre Lösungen zielgerichtet zu präsentieren.

Energiewende mit intelligenten Netzen – Smart Grids in Baden-Württemberg

Am 3. Dezember 2014 hat das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg zum Kongress **Energiewende mit intelligenten Netzen – Smart Grids in Baden-Württemberg** nach Fellbach in der Nähe von Stuttgart eingeladen. Über 200 Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind der Einladung gefolgt, um intensiv über die Einführung von Smart Grids zu diskutieren. Das WIK war mit Beiträgen von **Dr. Marcus Stronzik**, kommissarischer Abteilungsleiter der Abteilung Energiemärkte und Energieregulierung, und Senior Economist **Matthias Wissner** prominent vertreten.



Quelle: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg (<http://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/versorgungssicherheit/smart-grids/smart-grids-roadmap/praesentationen-energiewende/>)

In seinem Eingangsstatement hat Umweltminister Franz Untersteller die Möglichkeiten der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Umsetzung der Energiewende und die Bedeutung der Thematik für das Land Baden-Württemberg herausgehoben. Hochrangige Referenten haben anschließend sowohl konkrete Anwendungsmöglichkeiten als auch die Notwendigkeiten zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen beleuchtet, um den Weg für Smart Grids in Deutschland zu ebnet.

Herr Stronzik widmete sich in seinem Vortrag „Anreizregulierung

und Smart Grids – wie passt das zusammen?“ den Anreizen für Netzbetreiber, in intelligente Technologien zu investieren. Zentraler Aspekt waren die Regelungen der Anreizregulierung. Auf Basis einer Analyse potenzieller Hemmnisse der gegenwärtigen Rahmenbedingungen wurden systematisch mögliche Verbesserungsvorschläge für eine Adjustierung des regulatorischen Rahmens abgeleitet. In die Überlegungen flossen auch die seitens der Bundesnetzagentur im Rahmen der Konsultationen zur Evaluierung der Anreizregulierungsverordnung vorgestellten Weiterentwicklungsmöglichkeiten ein.

In einem weiteren Vortrag zum Thema „Der flexible Verbraucher – Potenziale zur Lastverlagerung im Haushaltsbereich“ ging **Herr Wissner** auf die ver-

änderte Rolle des Verbrauchers im Rahmen der Energiewende ein. Es wurden Möglichkeiten diskutiert, wie neue Produkte und Geschäftsmodelle im Rahmen der Flexibilisierung der Nachfrage aufgesetzt werden können. Neben einer Potenzialanalyse für den Haushaltskundenbereich wurden verschiedene Optionen vorgestellt, wie Anreize gesetzt werden können, um nachfrageseitige Flexibilität in den Markt einzubringen. In diesem Kontext wurde auch auf derzeitige Hemmnisse eingegangen und konkrete Vorschläge unterbreitet, wie diese durch eine Anpassung des regulatorischen Rahmens beseitigt werden könnten.

Die Vorträge des Kongresses stehen auf der Homepage des Umweltministeriums zum Download zur Verfügung: <http://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/versorgungssicherheit/smart-grids/smart-grids-roadmap/praesentationen-energiewende/>

Das Land Baden-Württemberg hat seine vielfältigen Aktivitäten rund um Smart Grids in der Smart Grids-Plattform Baden-Württemberg (<http://www.smartgrids-bw.net/>) gebündelt. Das WIK trägt hierzu in mehreren Projekten aktiv bei.

Marcus Stronzik, Matthias Wissner

In der Reihe „**Diskussionsbeiträge**“ erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Folgende Diskussionsbeiträge sind neu erschienen oder werden in Kürze erscheinen und können als pdf-Datei gegen eine Schutzgebühr von 7,00 € inkl. MwSt. bei uns bestellt werden.

Nr. 396: Petra Junk, Sonja Thiele – Methoden für Verbraucherbefragungen zur Ermittlung des Bedarfs nach Post-Universaldienst (Dezember 2014)

Das Postgesetz verlangt, die Vorgaben zum Universaldienstumfang entsprechend den Bedürfnissen der Nutzer regelmäßig anzupassen (vgl. § 11(2) PostG). Die Vorgaben zum Post-Universaldienst sind seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1998 jedoch nahezu unverändert, obwohl sich seitdem die zur Verfügung stehenden Kommunikationsmittel und das Kommunikationsverhalten der Bevölkerung erheblich verändert haben.

Verbraucherbefragungen sind ein sinnvolles Mittel, um Behörden und politischen Entscheidungsträgern bessere Argumente für eine Weiterentwicklung des Post-Universaldienstes zu liefern. Mit ihnen kann der Bedarf bezüglich des Post-Universaldienstes ermittelt werden. Einige Regulierungsbehörden in Europa haben solche Verbraucherbefragungen wiederholt durchgeführt.

Ziel der Studie ist es, mittels eines internationalen Vergleichs von Verbraucherbefragungen Trends bezüglich des Bedarfs nach Post-Universaldienst zu ermitteln und Schlussfolgerungen für etwaige Verbraucherbefragungen in Deutschland zu ziehen. Dazu analysiert sie zunächst verschiedene Methoden für Verbraucherbefragungen. Anschließend untersucht die Studie in einem internationalen Vergleich relevante Verbraucherbefragungen.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass der Preis ein besonders wichtiges Produktmerkmal für die Verbraucher darstellt. Daneben sind für Verbraucher die Dichte des Filialnetzes sowie die Zustellqualität wichtig. Beim Paketversand zeigt sich in den Wünschen der Versender ein zunehmendes Interesse an der Zustellung am Abend bzw. am Wochenende. Diese Ergebnisse des internationalen Vergleichs erscheinen grundsätzlich auf Deutschland übertragbar.

Eine gezielte Verbraucherbefragung in Deutschland würde Bundesregierung und Gesetzgeber belastbare Argumente zur Weiterentwicklung des Post-Universaldienstes liefern. Wir schlagen vor, eine solche Befragung auf Verbraucher zu beschränken. Zudem schlagen wir vor, die Stichprobe mindestens nach Alter und Geografie zu quotieren, um die Bedürfnisse etwaiger „Post-gefährdeter“ Bevölkerungsgruppen ausreichend zu berücksichtigen (z.B. Ältere und Menschen in ländlichen Regionen). Als Methodik schlagen wir einen einfachen Bündelvergleich zur Abschätzung der Zahlungsbereitschaft für die einzelnen Dienstleistungsmerkmale vor. Wir schlagen vor, folgende Merkmale zu untersuchen: Preis, Dichte des Zugangsnetzes, Laufzeit/Zustellfrequenz, Bedarf nach dem Produkt „Einschreiben“ und Zustellort für Pakete. Zudem empfehlen wir, die Merkmale getrennt für Brief- und Paketdienstleistungen zu untersuchen.

Nr. 397: Stephan Schmitt, Matthias Wissner – Analyse des Preissetzungsverhaltens der Netzbetreiber im Zähl- und Messwesen (März 2015)

Das Zähl- und Messwesen in Deutschland ist seit Ende 2008 vollständig liberalisiert. Seitdem steht dem Anschlussnutzer, d.h. dem Stromkunden, die Möglichkeit offen, nicht nur seinen Messstellenbetreiber, sondern auch seinen Messdienstleister frei zu wählen. Vormalig wurden diesen beiden Dienstleistungen vom zuständigen Netzbetreiber wahrgenommen, der zusätzlich noch für die Dienstleistung Abrechnung verantwortlich war und dafür ein gemeinsames Entgelt in Rechnung stellte. Die Liberalisierung des Zähl- und Messwesens hat dazu geführt, dass die Entgelte für Messstellenbetrieb und Messung nunmehr auf einem wettbewerblichen Markt zu erwirtschaften sind, auf dem neben dem zuständigen Netzbetreiber auch dritte Messstellen- bzw. Messdienstleister aktiv sein können. Im Gegensatz dazu wird das Abrechnungsentgelt weiterhin ausschließlich vom Netzbetreiber erhoben, der dabei als regulierter Monopolist keinem Wettbewerbsdruck ausgeliefert ist. Die durch die Liberalisierung induzierte Wettbewerbssituation setzt die Netzbetreiber unter Druck, ihre Messstellenbetriebs- bzw. Messent-

gelte zu senken, um eine bessere Wettbewerbsposition einnehmen zu können. Gleichzeitig besteht für sie aber möglicherweise der Anreiz, strategisch zu agieren, indem sie Messentgeltbestandteile in die Abrechnungsentgelte verschieben. Dies würde bedeuten, dass sie die Messentgelte senken und gleichzeitig die Abrechnungsentgelte erhöhen, um mögliche Erlösreduktionen auszugleichen. Dies hätte zur Konsequenz, dass dritte Messstellen- bzw. Messdienstleister diskriminiert und im Extremfall aus dem Markt gedrängt werden, da sie kein Abrechnungsentgelt erheben können.

Dieser Diskussionsbeitrag untersucht empirisch, ob Evidenz für ein mögliches strategisches Verhalten der Netzbetreiber (in Form einer Quersubventionierung) festgestellt werden kann. Die Untersuchung greift dabei neben der deskriptiven Statistik auch auf paneldatenökonomische Methoden zurück. Ausgangspunkt der Analyse sind Messstellenbetriebs-, Mess- und Abrechnungsentgelte von 796 Verteilnetzbetreibern über den Zeitraum 2007 bis 2014, die

nach dem Standardlastprofil abgerechnete Kunden in der Niederspannung zu entrichten haben. Die Ergebnisse liefern empirische Indizien dafür, dass einige Netzbetreiber in der Tat strategisch agiert haben, indem sie die Messstellenbetriebs- und Messentgelte senkten bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Abrechnungsentgelte im selbigen Jahr. Allerdings scheint dieses Verhalten nicht bei allen untersuchten Netzbetreibern gleichermaßen stark ausgeprägt zu sein. Kleinere Netzbetreiber stehen eher im Verdacht diesbezüglichen Handelns genauso wie Netzbetreiber aus ost- und süddeutschen Bundesländern. Da entsprechendes Verhalten langfristig tendenziell hinderlich im Hinblick auf die Entwicklung eines freien Marktes für das Zähl- und Messwesen ist, wäre von Seiten der politisch handelnden Akteure zu prüfen, ob dagegen vorgegangen werden sollte. Allerdings müssten die Kosten eines möglichen Markteingriffs im Verhältnis zum erwartbaren Nutzen stehen und diesen keinesfalls übersteigen.

Diskussionsbeiträge

- Nr. 377: Alessandro Monti, Ralf Schäfer, Stefano Lucidi, Ulrich Stumpf – Kundenbindungsansätze im deutschen TK-Markt im Lichte der Regulierung, Februar 2013
- Nr. 378: Tseveen Gantumur – Empirische Erkenntnisse zur Breitbandförderung in Deutschland, Juni 2013
- Nr. 379: Marcus Stronzik – Investitions- und Innovationsanreize: Ein Vergleich zwischen Revenue Cap und Yardstick Competition, September 2013
- Nr. 380: Dragan Ilic, Stephan Jay, Thomas Plückerbaum, Peter Stamm – Migrationsoptionen für Breitbandkabelnetze und ihr Investitionsbedarf, August 2013
- Nr. 381: Matthias Wissner – Regulierungsbedürftigkeit des Fernwärmesektors, Oktober 2013
- Nr. 382: Christian M. Bender, Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Sonja Thiele – Netzzugang im Briefmarkt, Oktober 2013
- Nr. 383: Andrea Liebe, Christine Müller – Energiegenossenschaften im Zeichen der Energiewende, Januar 2014
- Nr. 384: Christian M. Bender, Marcus Stronzik – Verfahren zur Ermittlung des sektoralen Produktivitätsfortschritts - Internationale Erfahrungen und Implikationen für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor, März 2014
- Nr. 385: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm – Die Marktentwicklung für Cloud-Dienste - mögliche Anforderungen an die Netzinfrastruktur, April 2014
- Nr. 386: Marcus Stronzik, Matthias Wissner – Smart Metering Gas, März 2014
- Nr. 387: Sebastian Tenbrock, René Arnold – Bestimmungsgründe der FTTP-Nachfrage, August 2014
- Nr. 388: Lorenz Nett – Entwicklung dynamischer Marktszenarien und Wettbewerbskonstellationen zwischen Glasfasernetzen und Kupfernetzen in Deutschland, September 2014
- Nr. 389: Stephan Schmitt – Energieeffizienz und Netzregulierung: Eine ökonomische Analyse möglicher Handlungsfelder, Juli 2014
- Nr. 390: Stephan Jay, Thomas Plückerbaum – Kostensenkungspotenziale des gemeinsamen Ausbaus von Glasfaser- und Stromleitungen, September 2014
- Nr. 391: Peter Stamm, Franz Büllingen – Stellenwert und Marktperspektiven öffentlicher sowie privater Funknetze im Kontext steigender Nachfrage nach nomadischer und mobiler hochbitratiger Datenübertragung, Oktober 2014
- Nr. 392: Dieter Elixmann, J. Scott Marcus, Thomas Plückerbaum – IP-Netzzusammenschaltung bei NGN-basierten Sprachdiensten und die Migration zu ALL-IP: Ein internationaler Vergleich, November 2014
- Nr. 393: Stefano Lucidi, Ulrich Stumpf – Implikationen der Internationalisierung von Telekommunikationsnetzen und Diensten für die Nummernverwaltung, Dezember 2014
- Nr. 394: Rolf Schwab – Stand und Perspektiven von LTE in Deutschland, Dezember 2014
- Nr. 395: Christian M. Bender, Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Antonia Niederprüm – Produktive Effizienz von Postdienstleistern, November 2014
- Nr. 396: Petra Junk, Sonja Thiele – Methoden für Verbraucherbefragungen zur Ermittlung des Bedarfs nach Post-Universaldienst, Dezember 2014
- Nr. 397: Stephan Schmitt, Matthias Wissner – Analyse des Preissetzungsverhaltens der Netzbetreiber im Zähl- und Messwesen, März 2015

Impressum: WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Strasse 68, 53604 Bad Honnef
Tel 02224-9225-0 / Fax 02224-9225-63
<http://www.wik.org> · eMail: info@wik.org
Redaktion: Ute Schwab
Verantwortlich für den Inhalt: Dr. Iris Henseler-Unger
[Impressum](#)

Erscheinungsweise: vierteljährlich
Bezugspreis jährlich: 30,00 €, Preis des Einzelheftes: 8,00 € zuzüglich MwSt.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise) nur mit Quellenangabe
und mit vorheriger Information der Redaktion zulässig

ISSN 0940-3167